Giving Greater Point and Purpose to the Federal Financing of Post-Secondary Education and Research in Canada

A report prepared for
the Secretary of State of Canada

A.W. Johnson
Special Advisor on the
Financing of Post-Secondary
Education

February 15, 1985

CONTENTS

Preface iii

A Summary v

I The Why's and Wherefor's of This Report 1

Why Post-Secondary Education is an Issue Today 1
The Deficiency in University and College Finances 2
The Federal-Provincial Malaise 3
The Instability of EPF/PSE Arrangements 5
The Malaise Concerning Priorities in Higher Education 6
The Anatomy of Post-Secondary Education in Canada, and Its Importance to the Development of the Nation 6

II The Rights and Wrongs of the Financing of Post-Secondary Education and Research 7

The Facts about the Financing of Canada's Universities and Colleges 8
The Overall Picture 8
The Facts about the Financing of the Core Operations of Universities and Colleges 9
A Note about Student Assistance 14
The Facts about the Financing of Sponsored and Contract Research in Canada's Universities 15

An Assessment of the Adequacy and Efficacy of PSE Financing 17
The Core Funding of Universities and Colleges 17
The Financing of Sponsored Research in Canada's Universities 19
Excellence and Specialization in Canada's Post-Secondary Education System 20
The Federal-Provincial Relations Dimension: An Assessment 22

III Reforming the Arrangements for the Financing of Post-Secondary Education 24

Approach I: Staying on the Present Playing Field but with a Change in the Rules 25
Federal Financing of the Core Operations of Universities and Colleges 26
The Relative Emphasis Attached to the Financing of Core Operations in PSE, as Opposed to Research and Development 28
The Term of the New Arrangements 32
The Objectives to be Realized by Federal Contributions Toward the Core Financing of Canada's Universities and Colleges 33
Research in Canada's Universities 34
Centres of Excellence in Scholarship and Research 35
Core Financing and the Funding of Research and Excellence: An Evolutionary Process 36

Approach II: Getting Off the Present Playing Field and Onto Another One 37
The Universal Student Grants Option 39
The Research Grants Option 44

Approach III: Getting Off the Playing Field as a Major Player 47
The Withdrawal Approach 47

Conclusion 48

End Notes 51

PREFACE

In December 1983 the Under Secretary of the Department of the Secretary of State asked me if I would be prepared to serve as a part-time, contractual advisor on the subject of post-secondary education. I readily assented to do so. Not only is the question an important one to Canada, but my personal involvement in the 1967 Post-Secondary Education Financing Arrangements gave me more than a passing interest in seeing whether, today, I could contribute to the reform of the arrangements which have emerged since that time.

The fact that my role as an advisor was escalated after my engagement — to that of a one-man task-force — has not altered my view of or my approach to my assignment. My task is to give to the Secretary and Under Secretary of State the best advice of which I am capable, working closely with, and benefitting from the experience and the insights of, the Assistant Under Secretary of State for Education Support and his people. Both have been — and are — of inestimable value. And this is over and above the fact that all of the staff work which lies behind my endeavors has been provided by this group — in particular, by two outstanding officers, Maria Barrados and Richard Hudson.

I acknowledge as well, the great benefit to my work of the discussions I have had with representatives of the educational community. I refer, in particular, to the Association of Universities and Colleges of Canada, to the Canadian Association of University Teachers, to some of the members of the Association of Community Colleges of Canada, and to the former Chairman of the Council of Ministers of Education, Canada, and his immediate staff. I do not pretend that my discussions, or consultations, have been as extensive or as comprehensive as such consultations should be — and, I am confident, will be, once the proposals of this report come under consideration. My assignment, however, was deliberately designed to lead as soon as possible to a report for the consideration of the Secretary of State, on the assumption that he would decide how it might best be used to facilitate and engage the discussions and consultations of which I speak.

I express the hope that the report will be helpful to the Secretary of State and his colleagues in the shaping of an early reform of post-secondary education financing arrangements. In doing so I acknowledge, with no small admiration, the willingness of the Secretary of State, the Honourable Walter McLean, to accord me complete independence in the development of my recommendations, while at the same time providing me full and open access to his views concerning the context within which my report would be received, and the perspectives from which it would be viewed.

A.W. Johnson
Special Advisor on the
Financing of Post-Secondary
Education

February 15, 1985

Giving Greater Point and Purpose to the Federal Financing of Post-Secondary Education in Canada

A SUMMARY

The Reasons for Reviewing the Financing of Post-Secondary Education in Canada

1. Deficiencies in the Finances of Universities and Colleges

- The proportion of the GNP made available by government to Canada's universities and colleges for core operations had declined from 1.35% of the GNP in 1977–78, to 1.24% in 1984–85.
- Between 1977–78 and 1984–85, enrolment in universities increased by 27% and that in colleges by 36%. During the same period government support for core operations, expressed in real terms, increased by 2.5%.
- Real expenditures per student have been dropping since 1977–78 — except for one year in Canada's colleges.

2. Deficiencies in Post-Secondary Education Financing Arrangements

The arrangements under which the Government of Canada contributes to the financing of universities and colleges involve two components: the transfer of income tax points to the provinces (now valued at $2.1 billion), and an annual cash payment to the provinces (also valued at $2.1 billion). This $4.2 billion represents approximately 80% of the operating grants the universities and colleges receive from the provincial governments.

- Federal fiscal transfers to the provinces for post-secondary education have, between 1977–78 and 1982–83, grown with the GNP and population — namely, around 13% per annum — and will resume the GNP rate of increase on April 1, 1985. During the "6 and 5 years", 1983 and 1984, the federal fiscal transfers will have grown at 7% and 6%, respectively.
- Provincial grants to universities and colleges during the same periods grew first at around 11% a year, and then at an estimated 5% and 4%.
- The rate of increase in the EPF/PSE transfers to the provinces*, it is evident, is not related to the rate of increase in provincial grants to universities and colleges.
- The "share" of provincial grants to universities and colleges financed by the federal EPF/PSE transfers, has grown from 69% in 1977–78 to 80% in 1984–85. Correspondingly the "purely provincial share" has declined from 31% to 20%. The record varies widely between provinces, as will be seen in this table reproduced from the report.

---

* The federal fiscal transfers, a mixture of tax and cash transfers, are made under the Established Programs financing arrangements for post-secondary education. Henceforth in the text they will be called the EPF/PSE fiscal transfers.

EPF/PSE Fiscal Transfers as a Percentage of Provincial Operating Grants to Universities and Colleges

	EPF/PSE Transfers as a % of Provincial Operating Grants		Increase in EPF/PSE Fiscal Transfer "Share" or Reduction in "Purely Provincial Share"
	1977–78	1984–85	
Canada	68.9%	79.6%	10.7%
Newfoundland	83.3%	106.9%	23.6%
Prince Edward Island	101.5%	106.9%	5.3%
Nova Scotia	87.5%	91.6%	4.1%
New Brunswick	98.1%	101.8%	3.7%
Quebec	56.1%	59.6%	3.5%
Ontario	73.7%	88.7%	15.0%
Manitoba	80.3%	102.9%	22.5%
Saskatchewan	81.6%	90.3%	8.7%
Alberta	63.9%	73.1%	9.2%
British Columbia	78.9%	104.3%	25.4%

The data upon which this table is based, as well as their interpretation, are examined in the body of the report.

- There is no incentive in these arrangements for the provinces to increase their grants to universities and colleges at the GNP rate adopted by the Parliament of Canada; but, conversely, on the federal side, there is an incentive to cut the EPF/PSE cash transfers, since they are not linked in any apparent way to the financing of universities and colleges.

3. A Malaise in Federal-Provincial Relations

- The evolution of the EPF/PSE fiscal arrangements has led to the emergence of two conflicting perspectives concerning their purposes. One view is that the fiscal transfers are totally unconditional — unrelated to post-secondary education. The other is that there is a moral obligation on the provinces to dedicate the fiscal transfers to post-secondary education, without any offsetting decreases in the growth of provincial grants to universities and colleges. The existence of these two perspectives has led to important federal-provincial differences.
- Lying behind the emergence of these two perspectives was the failure of the Government of Canada to "link" the calculation of the EPF/PSE transfers to any measure of the provincial financing of universities and colleges. The fiscal transfers, in short, are unconditional "block transfers," devoid of any incentive concerning their use for post-secondary education, and devoid, therefore, of any apparent national purpose.

4. Malaise Concerning the Relative Priority Accorded to the Research

- Federal (granting council)* contributions to sponsored research in Canada's universities

represent only some 10% of the EPF/PSE fiscal transfers for the core operations of the universities and colleges. This is at a time when it generally is recognized that Canada's R and D effort must be substantially accelerated.

- There is no longer-term plan for the financing of sponsored research, nor an assured rate of increase, as there is for the financing of core operations (which is annually increased by the rate of increase of GNP and population).
- Grants from the granting councils do not cover the indirect costs of the research projects they finance, nor even, necessarily, all of the direct costs. The universities therefore have an incentive to charge to the research grants some of the direct and indirect costs which they bear, thus reducing the actual amount which is available for research.

5. The Lack of Incentives to Develop World-Class Centres of Excellence

- There are few incentives in the educational system to create world-class centres of excellence, however admirable the record of individual institutions may be in encouraging excellence within their faculties.
- Federal financing arrangements have centred primarily upon the goal of accessibility, through core financing. Canada's granting councils have, within the limits of their resources, and their mandates, reinforced the emergence of excellence within individual universities. But there exists no vehicle with a mandate to concentrate resources on the creation of a few really world-class centres of excellence, in areas of importance to Canada's future.
- Provincial initiatives in this direction are limited by the fact that the governments would have to tax provincial constituencies, to finance the creation of centres whose benefits would extend well beyond their boundaries. University initiatives, in turn, are limited by the knowledge that the creation of new world-class centres of excellence would be at the expense of basic operations.

6. The System of Incentives Implicit in PSE Financing Arrangements

- There exist within the arrangements for the financing of post-secondary education and research, few incentives for self-induced reform within the PSE system. Indeed most of the incentives inherent in the arrangements stand in the way of reform (as the preceding paragraphs attest).

Recommendations for Reforms in the Financing of PSE Core Operations

It is recommended that the rates of growth of EPF/PSE fiscal transfers, and of provincial grants to universities and colleges, be harmonized. This would be achieved by:

The affirmation by the Government of Canada of its willingness to escalate its PSE transfers at the rate of increase in GNP and population (the present "escalator"), and an invitation to the provinces to follow the same course in their grants to universities and colleges.

The affirmation by the Government of Canada that, within this context, it would nonetheless respect the priorities adopted by individual provinces for PSE, by escalating its PSE transfers to them at the rates they themselves chose for increasing their grants to universities and colleges — up to the GNP rate.

* The federal granting councils referred to are the Natural Sciences and Engineering Research Council, the Social Sciences and Humanities Research Council, and the Medical Research Council.

- These proposals would have the effect of reversing the incentives which exist in present financing arrangements. The provinces would now have a powerful incentive to move towards the GNP rate in increasing their grants to universities and colleges, since every dollar of their increases would, in the average case, trigger an 80 cent contribution from the federal government.

- The cost of this proposal to the federal treasury would be nil, since it (the treasury) already increases the EPF/PSE transfers at the GNP rate. Provincial expenditures for post-secondary education would rise, to the extent that provinces which have, until now, chosen a lower rate of growth for university and college grants, chose to move towards the GNP rate.

- The arrangements would restore to the PSE financing arrangements, the national purpose of contributing to the health and vitality of Canada's universities and colleges, by ensuring that the whole of the EPF/PSE transfers were dedicated to the PSE sector — unattenuated by lower rates of growth in provincial grants to PSE institutions.

- The "two perspectives" malaise which has beset federal-provincial relations in this field would be resolved once and for all, in a way which would not involve the imposition of conditions. It would be achieved by the introduction of an incentive.

Shifting the Emphasis as between Core Financing and Sponsored Research

It is recommended that there be a moderate redirection of funds from core financing to sponsored research — enough to finance the payment by the granting councils of the indirect costs of the research they finance. This would amount to $210 million in 1984–85 terms (of the $4.2 billion of EPF/PSE transfers).

- The redirection of funds would be achieved, not by an across-the-board cut for all the provinces, but by a reduction in those provinces where the EPF/PSE share of provincial grants to universities and colleges has grown substantially (since EPF began).

- The funds would be reinvested in all the provinces, in the form of increased grants to the universities for sponsored research. The impact upon individual provinces, therefore, would be the difference between the cut they sustained (if any), and the amount by which the research grants to their universities increased.

Increasing the Priority for Sponsored Research

It is recommended that the Government of Canada propose to Parliament an increase in the appropriations of the granting councils, to enable them to finance the indirect costs of the research they support. The best estimates available suggest that these costs amount to 50% of the basic grants, excluding professorial salaries.

It is further recommended that the Government of Canada commit itself to a five-year plan for the financing of sponsored research, under which the annual escalation of the appropriations for the granting councils (including the support of indirect costs, as above) would be increased, each year, by a rate equal to 1.5 times the rate of growth of the GNP. (This is the rate which has obtained for the past seven years.)

- These proposals would substantially eliminate the incentive for universities to "off-load" certain of their core-operation expenses onto sponsored research projects. They would also,

it is hoped, enlarge the incentive, as well as the opportunities, for universities to undertake more research.

The Development of World-Class Centres of Excellence

It is recommended that a blue-ribbon committee be named by the Government of Canada, composed of representatives of the public and private and university sectors, to propose to the government a vehicle, or vehicles, for the funding of a select-number of world-class centres of excellence.

- The expectation would be that, whatever vehicle may be proposed, the perspectives of all three of these sectors would be brought to bear upon the choice and development of such centres of excellence.

Timing and Term of Reformed Post-Secondary Education Financing Arrangements

It is recommended that the reformed financing arrangements, as proposed in the report, be implemented effective April 1, 1986, and be reviewed at the end of 5 years.

Alternative Means for the Government of Canada to Contribute to Canada's Universities and Colleges

1. If the Government of Canada were to decide, for whatever reason, that it was not prepared to employ "incentives grants" to the provinces as a means for contributing to Canada's universities and colleges, then two other means for achieving this end could be explored:

   - the establishment of a universal student grants — or "vouchers" — program (in substitution for the EPF/PSE cash payments to the provinces); or
   - the diversion of the EPF/PSE cash grants into a massive increase in research grants to Canada's universities (over and above the incremental increases recommended above).

2. *The universal student grants program* would provide to all students a grant which would be negotiable only at a university or college. It would be dedicated to the payment of tuition fees, which would rise by reason of the elimination of the federal cash payment. Such a program would pose serious problems of adjustment (from the present system), as well as difficult technical and political questions. These include:

   - The fact that some provinces would receive less, via the student grants, than they now receive in cash grants to the treasuries; while other provinces would receive more. The same would be true of Canada's universities and colleges: in some, the receipt of student grants (collected by the PSE institutions in the form of higher tuition fees), would not make up for the reduction in the provincial grants (consequent upon the elimination of the EPF/PSE cash payment); in others the opposite would be the case.

   - The fact that the student grants, however differentiated to take account of differing tuition fees for different academic programs, could not be expected generally to equal the increases in tuition fees which would flow from the elimination of EPF/PSE cash payments. Some students would be "winners", and others would be "losers".

- The possibility that future increases in tuition fees (consequent upon lower levels of *provincial* grants), might trigger a demand that these increases be offset by higher *federal* student grants (however the student grants may have been indexed).

The conclusion is reached that the problems inherent in a new universal student grants program would substantially outweigh any difficulties which might be encountered in reforming the present EPF/PSE arrangements.

3. *A massive increase in research grants* would substitute increases in grants for research (in Canada's universities), for the EPF/PSE cash payments to the provinces (on account of both universities and colleges). The problems inherent in such an alternative are so formidable as to render it quite theoretical. They include:

   - The fact that tuition fees would have to be substantially increased, to make up for the reduction in provincial grants to universities and colleges (a reduction which would be consequent upon the loss to the provinces of the EPF/PSE cash payment).

   - The fact that there would be wide variations, to judge by the present distribution of research grants, between the relative benefits which would be enjoyed by different universities — to say nothing of the effect on the colleges. The same generalization could be made about the "distributional differences" as between the provinces.

   The conclusion is reached that the research grants option is simply impractical.

The Explicit, and Unequivocal, Withdrawal by the Government of Canada From the Financing of Universities and Colleges

1. If the EPF/PSE financing arrangements were not to be reformed, as suggested, and if a universal student grants program were not to be introduced, as a substitute for such a reform, then Parliament would, in effect, be invited to withdraw, unequivocally, from contributing to the core operations of Canada's universities and colleges.

2. The question would then have to be settled as to:

   - whether Parliament should be asked to continue to appropriate funds for the provision of unconditional grants to the provinces — but with the removal of any hint of a national purpose being served by them (thus to resolve the "two perspectives" problem besetting PSE financing); or

   - whether the Government of Canada should use the EPF/PSE cash payments for its own purposes, such, for example, as deficit reduction.

3. Neither of these alternatives is found, by the report, to be acceptable. This reinforces the recommendation that the EPF/PSE financing arrangements be reformed, along the lines outlined above.

Conclusion

The report, it is hoped, will be helpful to the Secretary of State and his colleagues, in discussion with the provinces, in the shaping of an early reform of post-secondary education financing arrangements.

A.W. Johnson
Special Advisor on the
Financing of
Post-Secondary
Education

February 15, 1985

I THE WHY'S AND WHEREFOR'S OF THIS REPORT

1 The preface of this report has said something about its origins and purposes. But more needs to be said about the reason for its commissioning, and the growing importance which has come to attach to the reform of the present arrangements for the financing of post-secondary education and research.

Why Post-Secondary Education Is an Issue Today

2 It is a mark of the maturity and the state of advancement of Canada that it has long been taken for granted that an educated society is a richer society — socially, economically and culturally. And it is a measure of the state of development of our nation that we have given expression to this belief, this ethos, by making almost universally available — to all who want and can benefit from them — diverse forms and programs of post-secondary education and training.

3 But as with any ethos, and as with any nation, there arise occasions when we need to be reminded of the foundations upon which the richness of our society has been built. And we are receiving just such a reminder today — a jolting one, too, it must be said — in the form of increasing, and increasingly effective, economic and technological competition from other nations of the world.

4 On the one hand, there are the developed nations — to name only Japan is to speak of them all — which are surging ahead in intensifying their technology, and widening their markets, and economizing in the costs and the combinations of their inputs of production, so as to pull ahead of others in the competition for an increasing share of the world's income and wealth. On the other hand, there are the Third World countries which are struggling to capture — they would say at long last — a decent share of the world's income and wealth, by the development and the international marketing of the more basic resources and products to be found in such nations — and, where they can manage it, by the controlled pricing of their products.

5 In such a world, the advantage of an educated society, which is also to say labor force, and the advantage of the advanced research and technology which typically characterize such a society, are self-evident. Or surely should be so. Indeed to speak of "advantage," in 1985, is to speak softly: one might better speak in terms of "imperatives," rather than "advantages," when contemplating the challenges Canada confronts today.

6 What all this comes to, insofar as higher education in Canada is concerned, is that the health and vitality of post-secondary education and research, today, is central to the place and the part this nation will occupy in the world of tomorrow. And if there are deficiencies in the financing of the post-secondary education system, which are affecting the effectiveness of higher education and research, it is manifestly important that they be identified and addressed. This is the task I have set for myself in this report.

7 There are, it seems to me, three such deficiencies, or malaises, which need to be addressed. First, there is a deficiency in the finances available to universities and colleges. Despite the very substantial contributions which governments are making to the financing of higher education and research, the finances of Canada's universities and colleges are in a weakened and uncer-

tain state. Second, there is a malaise in federal-provincial relations which has come to affect the financing of universities and colleges. The arrangements under which the Government of Canada contributes to the financing of post-secondary education* have become the object of such differences between the federal and provincial governments, that they (the differences) are deflecting attention away from the question of the health and vitality of the PSE system.** And third, there is a malaise concerning the priorities within higher education. In our continuing, and understandable, preoccupation with the provision of a universally accessible PSE system in Canada, too little attention has been paid to the financing of research, as opposed to that being accorded to core operations.

The Deficiency in University and College Finances

8 There are a number of measures which reveal the extent and the worrisomeness of the deficiencies in the financing of Canada's universities and colleges.***

- The proportion of the GNP made available by government to Canada's universities and colleges for their core operations has been declining since 1977-78, the year the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act*** was passed — from 1.35% in that year to 1,24% in 1984-85.[1]
- Between 1977-78 and 1984-85, enrolment in universities increased by 27% and that in colleges by 36%.[2] During the same period government support of core operations, expressed in real terms, increased by 2.5%.[3]
- Real expenditures per student have been dropping since 1977-78 — with the exception of one year when they increased in Canada's colleges.[4]
- University tuition fees, when expressed in real dollars, have been rising in every province since 1981-82 — except in Quebec.[5]
- Enrolment limitations, until recently characteristic only of older established universities, are becoming increasingly widespread, even among the institutions created in the late 1950s or early 1960s to accommodate the baby boom.
- Services which are vital to research and higher education — library services, research equipment, computer services — are falling behind, in many cases seriously so.
- The capacity of Canada's universities and colleges to meet the new challenges of technology and change is correspondingly being hampered and limited, reinforced in some measure, at least, by institutional rigidities in the universities and colleges themselves.

9 The record of government "core support" for universities and colleges — which finances 80% of the costs of instruction, and associated research — reflects a relative decline in the priority being accorded to post-secondary education.[6] One is speaking here, essentially, of *provincial* grants to universities and colleges, since it is the provinces alone who determine the levels of

* The Government of Canada also contributes some $1.2 billion to training, a significant proportion of which (about 50%) goes to college level institutions for trade and vocational training. This form of training is generally not included in post-secondary education.

** Post-secondary education is frequently referred to as PSE throughout this report; "colleges" refers to community colleges and CEGEPs (Collèges d'enseignement général et professionnel) and other institutions providing post-secondary education but not generally offering degrees, for example, institutes of technology and schools of music.

*** All 1984-85 data are preliminary or estimated; details are provided in the end notes. Comparisons over time compare 1977-78 to 1984-85 unless otherwise stated. Where any figure is used, with no date attached, the year referred to is 1984-85. Canada totals refer to the sum of the ten provinces, unless otherwise indicated.

**** The 1977 arrangements were enacted in *the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977*, hereafter referred to as the EPF Act.

operating grants (independently of what the Government of Canada contributes to the provinces on account of PSE). These operating grants generally have grown at a rate below that of the growth in GNP during 1977 to 1982 — ranging uncertainly around 11% — and during the two "6 & 5" years are expected to be at 5% and 4%.[7]

10 The fiscal transfers from the federal government to the provinces — the post-secondary education fiscal transfers — have for their part, kept pace with increases in the GNP (ranging around 13% annually from 1977 through 1982), until the rate of increase was reduced to 6% and 5% for the years 1983–84 and 1984–85, respectively (because of population changes the actual increases will be 7% and 6%).[8] The difference between these two rates of increase — that of the federal fiscal transfers to the provinces, and that of the provincial grants to universities and colleges — is a measure of the extent to which increases in federal funding are not finding their "unattenuated" way into Canada's universities and colleges, or more correctly, are being partially offset by reductions in the growth of "purely provincial" (non-fiscal transfer) appropriations.

11 The record, it is important to note, varies widely as between individual provinces. Indeed when I come to recount the province by province decline in the "purely provincial share" of contributions to universities and colleges (paragraph 39), it will become evident that the *national* decline is accounted for, essentially, by six of the provinces. But nationally, the disparity between the growth of provincial and federal contributions to PSE, remains.

12 It is this disparity, coupled with unexpectedly large increases in enrolment, which lie at the heart of the problems besetting PSE financing.

13 To the layman, the "disparity" part of the problem is difficult to understand. To him, or to her, federal-provincial "sharing," or joint financing is quite straightforward. The Government of Canada decides to make contributions to the provinces to assist them in supporting universities and colleges, and it is expected that the provinces will pass these on, matched in one way or another by provincial contributions. But that, in reality, is not the way it is. In 1977, the Government of Canada introduced a new system under which the federal contributions were no longer "tied" to post-secondary education. They (the contributions) simply went to the provincial treasuries *in the name of* post-secondary education, but without being linked, in any way, to what the provincial treasuries granted to the universities and colleges. The result is the diverging rates of growth to which I referred: a rate of increase in provincial grants to universities and colleges which is lower than the rate of increase in federal fiscal transfers to the provinces. And it is this "gap" in relative contributions which, in no insubstantial measure, lies at the root of the financial problems of universities and colleges. (For a comment on the data series which have been employed, see paragraphs 41-43.)

The Federal-Provincial Malaise

14 It (the "gap") also lies at the root of another malaise — the malaise in the relations between the Government of Canada and the provinces, over the whole question of PSE financing.

15 The origins of this malaise are complex and longstanding. But the essence lies in the question as to what was intended by the Government of Canada when it enacted in 1977 new, and

unconditional, PSE fiscal transfers to the provinces,* in place of those which, from 1967, *had* been "tied" to the level of operating expenditures in PSE institutions. Did the government assume that, by reason of a certain moral obligation, the new fiscal transfers would be used by the provinces entirely for post-secondary education? And did it assume that the rate of "purely provincial" support for universities and colleges ("non-fiscal transfer" support) would not be allowed to decline? Or, in the alternative, did the Government of Canada assume — because the new fiscal transfers were in no way tied to the levels of post-secondary "activity" (or financing) in individual provinces — that the provinces could properly treat the federal fiscal transfers as simply one more source of revenue?

16 The record, unhappily, is not all that clear. Certainly it is evident that the new financing arrangements — as spelled out in the EPF Act — contained no conditions which would require, nor incentives which might induce, the provinces to spend the whole of the fiscal transfers on post-secondary education. Indeed, the fiscal transfers to the provinces for both health care insurance and post-secondary education were melded, or seemed to have been melded, into a single "block transfer" — a transfer which was made up, in roughly equal parts, of annual cash payments to the provinces, and of income tax points which were, or had been, transferred to the provinces. The very transfer of the tax points, as provided for in 1977, seemed to confirm the unconditional character of the EPF arrangements. And so did the comments of certain federal ministers, who, when speaking of the new Act, spoke of the added "flexibility" it would give to the provinces.

17 On the other hand, there was evidence of a belief that the fiscal transfers were for the purpose of post-secondary education. There was (and remains) the section of the Act which called on the Secretary of State, "as an essential and continuing indication of the interest of the Government of Canada expressed by the funding arrangements in respect of post-secondary education...," to consult with the provinces on "the relationship between the program and activities (of the federal and provincial governments) that relate to post-secondary education."[9] And there is, in addition, the fact that the cash portion of the transfer *was* divided, under the legislation, between payments on account of health care, and payments on account of post-secondary education — a division which was made partly because the health care portion of the payments were tied to the requirements of two other statutes, which contain certain conditions/principles (medicare), or federal-provincial agreements (hospital care); and partly to enable the government to account to Parliament for the purposes for which the monies were being appropriated.

18 If, in these apparently incompatible provisions of the EPF Act, there was a certain ambiguity on the part of the Government of Canada as to *its* intentions, there clearly was no uncertainty on the part of the provinces. In their view — in particular, I would suspect, that of the provincial ministers of finance — the new financing arrangements were entirely unconditional, particularly insofar as post-secondary education was concerned, and the fiscal transfers were available for the financing of any provincial purpose. The provisions of the EPF Act, as they affected post-secondary education, bore them out.

19 Over time the differences between the Government of Canada and the governments of the provinces, over the intent of the EPF Act, came to be sharpened. For the ambivalence on the part of the Government of Canada increasingly disappeared, in favor of the view that there *was* a moral obligation on the provinces to spend the whole of the PSE transfers on the PSE

* The EPF Act.

sector. Federal financial statements on the fiscal transfers came to "identify" not only the portion of the *cash payments* which were attributable to PSE, but also the (imputed) portion of the *tax transfers*. And the public utterances of successive Secretaries of State left no doubt as to their conviction that the EPF Act carried with it the moral obligation which is referred to above.

20 This is the view — the federal view — which prevailed when the EPF Act was amended in 1984 (Bill C-12). The new Bill took three specific measures to identify the portion of the fiscal transfers which were intended for post-secondary education — in addition to specifically naming post-secondary education in the title of the Act. First, the part of the tax transfers which were attributable to post-secondary education were specifically identified, as had been done with respect to the cash payments in the original Act. Second, the escalation of the fiscal transfers for post-secondary education was reduced for two years (the "6 & 5" period of 1983 and 1984) — a rather negative way of indicating that the federal PSE transfers were tied to a specific policy objective. And, third, the Secretary of State was directed to lay before Parliament beginning in 1986, a report on federal and provincial support to PSE, including the results of federal-provincial consultations in this area.

21 The amendments to the EPF Act still did *not*, however, introduce any conditions which would require, or incentives which might induce, the provinces to devote the whole of the fiscal transfers, "unattenuated," to post-secondary education. And in this sense the federal-provincial malaise in respect of post-secondary education was left unresolved. So there remain two different perspectives concerning the intent of the arrangements, even under the revised Act (*The Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977*).* And the differences which flow from these differing perspectives have so plagued — and confused — discussions about post-secondary education, that the real object of government involvement in the financing of universities and colleges seems sometimes almost to have vanished from view. One is driven to the conclusion, indeed, in contemplating potential new fiscal arrangements, that they are needed not only to meet the problems of higher education and research, but equally for the purpose of providing a fresh start to federal-provincial relations in the PSE field.

The Instability of EPF/PSE Arrangements

22 There is, however, to return to the financing problems of post-secondary education, no ambiguity as to the *effect* of the EPF/PSE Act: it has led to a situation in which provincial grants to universities and colleges (in the aggregate) are growing more slowly than are the federal fiscal transfers which the provinces receive. And this, given the serious financial situation facing universities and colleges (paragraph 8), has led to a deep disenchantment with present financing arrangements.

- Within the university and college community there are widespread calls for revised PSE financing arrangements: from the universities and colleges, from associations of teachers, particularly university teachers, and from associations of students.
- Within the Government of Canada, including its advisors, the level of funding of PSE has become a recurring target of criticism because not all of the increases in Parliament's appropriations for this purpose are finding their "unattenuated" way into universities and colleges. In its most benign form the criticism has led to suggestions that the rates of increase in PSE funding should be cut (witness the cuts to 6% and 5% for 1983–84 and 1984–85,

* Hereafter referred to as the EPF/PSE Act.

respectively); in its most extreme form it leads to the suggestion that the whole of PSE funding — the cash portion at least — should be directed to other objects or purposes.

- Only the governments of the provinces — and, there, in particular the ministers of finance — have reason to be satisfied with the present arrangements. For they find themselves the beneficiaries of a federal-provincial grants system under which funds are freed up for *general provincial purposes*, whenever provincial grants to universities and colleges grow at a rate that is lower than the rate of growth of the federal fiscal transfer to provinces for post-secondary education. (More on this in paragraphs 36-46.)

The Malaise Concerning Priorities in Higher Education

23 The third problem, or malaise, having to do with the financing of post-secondary education, is perhaps less a malaise than a nagging concern. It has to do with *the relative priority being accorded to research* in PSE financing. With the continuing focus on Canada's traditional concern about building a quality, and near-universal, system of higher education, accessible to all Canadians who can benefit from it, only secondary attention has been given to the fostering of research in the nation's universities. The same could be said of the quest for excellence, and the specialization which is so often a condition of excellence, in higher education generally. The consequence has been threefold. First, the relative priority which has been accorded to research by comparison with that which has been accorded to basic PSE operations, seems *not* to be consistent with the challenges facing Canada today. Second, the long-standing problem of the separation which has existed between the users of research (the private and, to a lesser extent, the public sectors) and the producers of research (speaking here, particularly, of the universities) has not been resolved. And third, the question as to how world-class centres of excellence can be realized, in a country as diverse and extended as ours, has not really been addressed.

24 These, then, are the three problems which, in my view, must be addressed, when contemplating the possibility of reforming Canada's financing arrangements for post-secondary education: the adequacy of the financing of the basic operations of Canada's universities and colleges; the appropriateness of the relative priority being accorded to research and excellence, compared with PSE core operations; and the need for a fresh start in federal-provincial relations concerning post-secondary education.

The Anatomy of Post-Secondary Education in Canada, and Its Importance to the Development of the Nation

25 It will be evident, from these 20-some paragraphs, that I have taken the decision, in developing this report, not to proceed as one would in a full government White Paper or Royal Commission Report — which is to say I have not sought to develop in a broad and philosophical way the rationale for higher education and research, nor to attempt to assess the system of higher education in Canada, as it exists, against an articulated set of objectives.

26 My interest, and, indeed my mandate, has been to present to the minister, as quickly as possible, an exposition of the issues he faces, and to outline to him, now rather than later, an approach or approaches he might wish to consider in seeking a solution to those problems. It is for this reason that I proceed virtually directly into "The Rights and the Wrongs of the Financing of Post-Secondary Education and Research," as I see them.

27 Before doing this, however, there are a few facts which might usefully be recalled, as a background against which to view both the assessment which is made in this report of present PSE financing arrangements, and the approaches which are advanced as a means for rendering them more effective.

- *Who goes to Canada's universities and colleges?* There are some 471,000 full-time students at Canada's universities (an increase of 26% since 1977), and 330,000 full-time students at Canada's colleges (an increase of 36% since 1977). In addition there are nearly 283,000 part-time university students (an increase of 34% since 1977).[10]
- *Where do they go?* There are 66 degree-granting institutions across Canada, and 197 certificate or diploma-granting institutions, along with numerous other research and technical training institutions[11]. The "industry" employs 24,600 college, and 35,200 university (full-time) teachers.[12] A total of at least 1.1 million Canadians are directly involved as teachers or learners in PSE — plus many more support staff at PSE institutions.[13]
- *Benefit of university and college education.* It is difficult to measure the ultimate benefit of higher education, to the society and to the individual. But there are some partial measures which are interesting. *Example*: the participation in the labor force of Canadians with a post-secondary education is much higher (at 78% to 85%) than that of Canadians with primary or secondary schooling (from 40% to 66%, depending on levels of education). *Example*: the level of unemployment of Canadians with a post-secondary education is much lower (at 5.3% for university graduates, and 7.6% for post-secondary diploma holders) than it is of Canadians without a degree or certificate (9.8% to 13.1%). The same general picture obtains for younger Canadians, though obviously their general rate of unemployment is higher.[14]
- *The public view of higher education.* The public seems unquestionably to believe in the importance of post-secondary education: 80% of Canadians consider it important for young people to attend university or college (CROP, 1982); similarly 86% of Canadians believe that a good education is the key to success in the future (Decima, 1984); and a remarkable 54% would refer to pay more taxes than to see PSE services cut — an even larger percentage than said the same thing in 1983 (then 48%). (Goldfarb: 1983–84).[15]

28 All of which buttresses the importance of reviewing the financing of post-secondary education arrangements which have proven, in the view of so many, to be less than satisfactory. And it is to that question — the efficacy of present arrangements — that I now turn.

II THE RIGHTS AND WRONGS OF THE FINANCING OF POST-SECONDARY EDUCATION AND RESEARCH

29 There are essentially three elements in the education and research services which are provided by universities and colleges:

(1) The "core" operations, involving teaching, or instruction, and associated research — which are financed by government grants and by tuition fees (supplemented in some measure by private donations).

(2) Sponsored research — which is supported by Canada's granting councils, by the private sector, and by various provincial bodies.

(3) Contract research — which is commissioned and paid for both by governments and the private sector.

30 This categorization will likely be seen by most university people as being rather artificial. For the great majority of them devote a substantial part of their time on the "research function" along with their teaching, and employ core funding for the support of their research. On the other side of the question, research, whether sponsored or not, contributes directly to the quality of instruction, and when the research is sponsored it manifestly contributes something, financially, to the enhancement of the quality of instruction. So why the dichotomy?

31 However blurred the boundaries may be between instruction and research, it remains that this categorization must be employed in a report on the financing of higher education. For it is the framework within which higher education and research *is* financed: by operating grants for core operations (with, of course, tuition fees and donations); by grants for sponsored research; and by payments for contract research.

32 Having said this, it must be recognized, as one reads this report, that *sponsored research* is really financed by a blend of two sources of funds. There are, first, the research grants, which pay a substantial part of the direct costs of research — such, for example, as research assistance, equipment, supplies, and purchased services (such as computer time); and there is, second, the core funding, which supports the indirect, and some of the direct, costs of research — such, for example, as library services and laboratory equipment, and above all, of course, the professorial salaries. This "blending" of funding does not occur in respect of the other services provided by universities and colleges: neither the financing of instruction (which, as I say, is funded by government grants and tuition); nor the financing of non-sponsored research (which is funded in the same way as is instruction); nor the financing of contract research — where, generally speaking the overhead costs are borne by the contractor.

33 Having entered this qualification, I will, nonetheless, in the pages which follow, employ the "core operations" and "sponsored and contract research" dichotomy which I began with above. Specifically I will first describe, and then assess, current arrangements (1) for *the financing of core operations*; then (2) for *the financing of sponsored and contract research*; and finally, (3) for the encouragement, and financing, of *world-class centres of excellence*. My conclusions and recommendations will follow the same schema.

The Facts about the Financing of Canada's Universities and Colleges

The Overall Picture

34 The total expenditures of universities and colleges in 1984–85 will amount to roughly $8.0 billion. Of this, $600 million is for capital expenditures, leaving $7.4 billion for operating expenditures. Of this $7.4 billion, some $6.6 billion is budgeted for core operations, including instruction and associated research, and almost $800 million for sponsored and contract research.[16] A more complete picture of the story of core operations and sponsored and contract research is shown below.

35 The relative balance between the expenditures for core funding, and those for research, is instructive — not as a measure of the relative priority accorded within the universities and colleges, themselves, to instruction and research (whether the research be 'specially supported' or not), but as a measure of the relative priority accorded, by those who *fund* universities and colleges, to the particular support of research, as opposed to the general support of core opera-

tions. Currently, as is evident, the expenditures on 'specially funded' research ($800 million) represent approximately 11% of the total. In the federal government, as such, expenditures going toward supported research in universities now represent 10% of total expenditures on research, and on core operations (the fiscal transfers being made to the provinces for PSE). And it is a percentage which has remained relatively constant since the EPF arrangements were enacted in 1977 (when the percentage stood at around 9%).[17]

Table 1

Operating Expenditures in Canada's Universities and Colleges, 1984–85

($ millions)

	Universities	Colleges	Total
• Core operations	$4,535	$2,102	$6,637
• Sponsored and contract research	800	—	800
	$5,335	$2,102	$7,437

Sources: Estimated by the Department of the Secretary of State based on data from Statistics Canada, *Financial Statistics of Education* cat. no. 81-208 and Statistics Canada, *Education Statistics Bulletin*, cat. no. 81-002, vol. 6, no. 4 and 8.

The Facts about the Financing of the Core Operations of Universities and Colleges

36 The costs of instruction and associated research in Canada's universities and colleges are financed roughly as follows:[18]

80% by the taxpayers — via the federal and provincial governments, combined;
14% by the students in the form of tuition fees;
6% by other revenues available to PSE institutions.

What we have in Canada, in short, is a post-secondary education system which is close to being "universal," if universal, in the case of PSE, can be defined as meaning "universally accessible."

37 The public financing of universities and colleges (the 80% above) is contributed by the federal and provincial governments in roughly the following proportions* — taking Canada as a whole:[19]

40% from the income taxes which were transferred from the federal to the provincial governments (plus associated equalization) — amounting to just over $2.1 billion;**
39% from Government of Canada cash payments to the provinces — amounting to just under $2.1 billion;***

* Does not add to 100% due to rounding.

** The income taxes transferred for post-secondary education are declared to be 32.1% of the 13.5 Personal Income Tax points (PIT) and of 1.0 Corporation Income Tax point (CIT), plus associated equalization, which were transferred to the provinces under the *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977* (amended 1984). In Quebec, for historical reasons, an additional tax transfer was made for PSE — equal to a further 32.1% of 8.5 unequalized PIT points.

*** It is worth noting that the cash payment part of the total fiscal transfer diminishes as a proportion of the total, when the rate of increase in total federal fiscal transfers *falls below* the rate of increase in the yield of the taxes transferred.

17% from "purely provincial revenues," which augment the federal fiscal transfers — amounting to about $0.9 billion; and

3% from the Government of Canada to federal institutions, such as the Royal Military College.

These proportions vary widely from province to province, and vary from year to year within individual provinces. The major reason for the variations within individual provinces is to be found in the *flow* of the funds from the governments into universities and colleges: the federal government determines the amount of its fiscal transfer for PSE, which goes to the provinces; and the provinces, in turn, determine, independently of this amount, the size of their grants to the universities and colleges. So if a province increases its grants to universities and colleges at a rate which is lower than the rate of increase in the federal fiscal transfers it receives, or has received, then the proportion the province is contributing to core financing goes down. And the federal proportion goes up.

38 How this rather complicated system actually works can perhaps be seen from Chart 1. The following characteristics of the system will be evident:

- The Parliament of Canada has committed itself to increasing its fiscal transfers for PSE at the same rate as the GNP and population, grow. This commitment was dropped for the years 1983 and 1984, when the escalation was set at 6% and 5%, and population growth.
- The provinces have no equivalent legislative commitment as to the rate at which their grants to universities and colleges will be increased.
- Because the rate of increase in the provinces' grants for PSE is not linked to the rate of increase in the federal fiscal transfer to the provinces, the relative contribution of the provinces to universities and colleges may be reduced (thus favoring other priorities). The mechanisms by which this may be brought about are shown in Table 2.

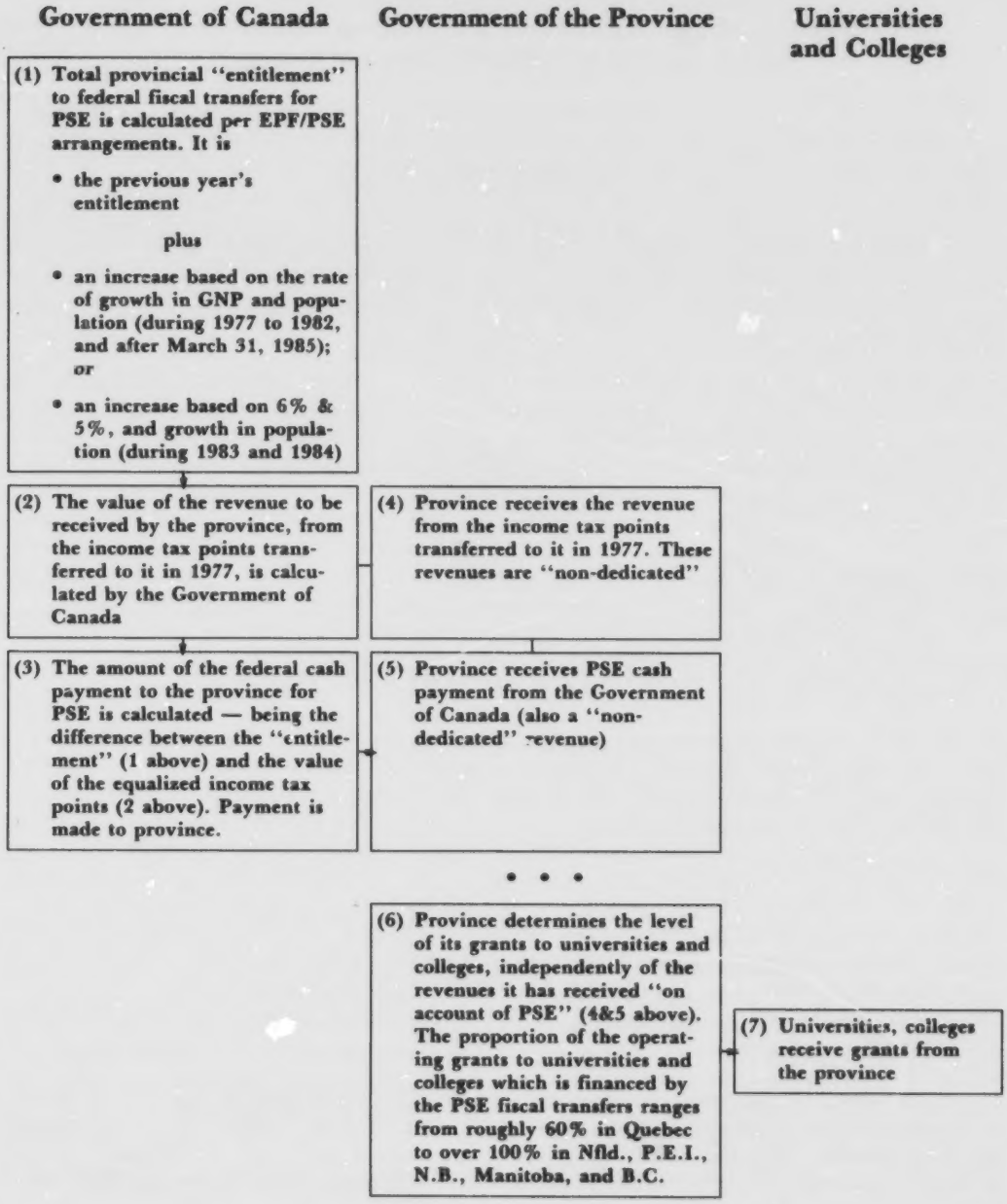
Table 2

Illustration of the Mechanisms by which Monies for the PSE Fiscal Transfers May be Freed Up for Use on Non-PSE Purposes — Province "X"

1984-85	Provincial operating grants to universities and colleges	$500M
	financed by:	
	PSE fiscal transfers	400M
	"Purely provincial revenues"	100M
		$500M
1985-86	Province increases its operating grants to universities and colleges by 4% (4% x $500M)	$ 20M
	PSE fiscal transfers increase automatically at rate of growth of GNP and population — say 7% (7% x $400M)	28M
	"Net gain" to provincial treasury	$ 8M
	Relationship to the financing of universities and colleges	
	• If provincial operating grants were increased at rate of growth of GNP and population (7% x $500M)	$ 35M
	• Increase at lower rate decided on by province (4% x $500M)	$ 20M
	• "Loss" to universities and colleges	$ 15M

CHART 1

Post-Secondary Education Financing Arrangements: Flow of Decisions and Flow of Funds



39 In fact, the freeing up of provincial monies, by way of reductions in the "purely provincial share" of grants to universities and colleges, has occurred in over half of the provinces — as is clear in the following table:[20]

Table 3

EPF/PSE Fiscal Transfers as a Percentage of Provincial Operating Grants to Universities and Colleges

	EPF/PSE Transfers as a % of Provincial Operating Grants		Increase in EPF/PSE Fiscal Transfer "Share" or Reduction in "Purely Provincial Share"
	1977–78	1984–85	
Canada	68.9%	79.6%	10.7%
Newfoundland	83.3%	106.9%	23.6%
Prince Edward Island	101.5%	106.9%	5.3%
Nova Scotia	87.5%	91.6%	4.1%
New Brunswick	98.1%	101.8%	3.7%
Quebec	56.1%	59.6%	3.5%
Ontario	73.7%	88.7%	15.0%
Manitoba	80.3%	102.9%	22.5%
Saskatchewan	81.6%	90.3%	8.7%
Alberta	63.9%	73.1%	9.2%
British Columbia	78.9%	104.3%	25.4%

Sources: EPF/PSE entitlements from the Department of Finance.
Provincial operating grants (adjusted for interprovincial transfers) estimated by the Department of the Secretary of State based on data from Statistics Canada, published series.

40 A caution must be entered as to the significance of the smaller changes in the EPF/PSE, and "purely provincial" shares (third column) — notably those in the Maritime Provinces and Quebec. Owing to a number of technical adjustments which were a part of the EPF arrangements, particularly those which applied during the first four years of the arrangements, one must allow *a tolerance of 5% or more* in reaching any conclusions as to which provinces contributed to the decline in the "purely provincial share" of grants to universities and colleges. The decreases in the Maritime Provinces and Quebec are, as I have intimated, too small to be significant. Having entered this caution, I note, about the table two things: (1) that the percentage of provincial grants to universities and colleges which is financed by EPF/PSE fiscal transfers is very high (80%) for Canada as a whole (though markedly lower in Quebec and Alberta); and (2) that this percentage has been rising (particularly in British Columbia, Newfoundland, Manitoba and Ontario, in that order).

41 A special word is warranted, for those who are knowledgeable about EPF/PSE arrangements, concerning the data series which are employed in Table 3 (the main body of the text is resumed at paragraph 44). First, the Statistics Canada series which I have used — provincial grants to universities and colleges — differs from the series which was employed in the 1967–1977

PSE arrangements, which is to say, the operating expenditures of PSE institutions. It — the provincial grants series — was chosen quite deliberately. It renders possible a clearer identification of the sources of the public financing which flow to universities and colleges, namely the EPF/PSE fiscal transfers plus the "purely provincial revenues." And it renders possible an identification of the proportion of the grants to universities and colleges which is financed out of these two sources. It goes without saying, of course, that if one entertains the perspective that the federal fiscal transfers have nothing to do with post-secondary education, then *no* series which relates EPF/PSE transfers to the post-secondary education function will be acceptable.

42 Second, I recognize, too, that the boundaries as to what is included in "post-secondary education" differ between the Statistics Canada series I have selected, and the series employed in the 1967 PSE financing arrangements. The Statistics Canada series includes universities and colleges, as defined by the provinces, while the series employed in 1967 included, as well, the senior matriculation year in the provinces where there was one (that, at least, is the generalization). And as the knowledgeable will recognize, the absolute "shares" of EPF/PSE fiscal transfers, and of "purely provincial revenues," which go into the financing of provincial grants to PSE institutions, will vary depending upon which definition of "post-secondary education" is employed.

43 However, as the knowledgeable will also recognize, as they read on, what I am addressing myself to, quite centrally, is the *change* in the EPF/PSE and "purely provincial" shares of grants to universities and colleges from 1977 on. And the changes in these shares, province by province, are of more or less the same general order, whichever definition of PSE institutions is employed. It is important that this be recognized. For it is the changes in *shares* which lie at the heart of my proposal for the harmonization of the rates of growth in provincial grants to universities and colleges, and of EPF/PSE fiscal transfers. And it is the changes of shares, too, which lie at the heart of my proposal for the financing of a modest redirection of PSE cash transfers toward more research in Canada's universities.

44 Finally, for those who are interested in the absolute numbers which lie behind Table 3, they are presented in Table 4.

45 Thus do the "mechanisms" of the EPF/PSE system function (Chart 1, and Tables 2 and 3). As to the quantum which is "paid" to each province, on account of PSE, the history of the basis upon which the fiscal transfers are calculated is equally complicated. But its essence is this. In 1967, the year in which the Government of Canada abandoned its earlier system of per capita grants paid directly to universities, federal compensation for PSE came to be based upon the operating expenditures of post-secondary institutions (specifically 50% of such expenditures) — with the fiscal transfers (a mixture of cash and tax points) going to the provinces. Three provinces, namely Newfoundland, Prince Edward Island and New Brunswick, received, instead of 50% of PSE operating expenditures, a flat per capita amount, which was then escalated annually by the rate of increase in post-secondary institutions' operating expenditures across Canada (this special arrangement to take account of certain particular circumstances in these provinces). Under the EPF arrangements of 1977 the basis of compensation was changed, and came, once again, to be related to population, with the fiscal transfers continuing to go to the provinces.* One feature of this basis of payment was that federal fiscal transfers for PSE necessarily represented widely varying percentages of the operating grants actually paid by the provinces

* As a matter of technical detail, it was only in 1982 that the arrangements were put on an exactly equal per capita basis.

to their universities and colleges — ranging from 56% in Quebec, in 1977-78, to over 100% in Prince Edward Island (see, again, Table 3).

46 These are the facts concerning the federal financing of the core operations of Canada's universities and colleges — albeit greatly simplified: my assessment of their adequacy and efficacy appears in paragraphs 56-61.

Table 4

EPF/PSE Fiscal Transfers and Provincial Operating Grants to Universities and Colleges*

	Provincial Operating Grants ($ thousands)		EPF/PSE Transfers ($ thousands)	
	1977-78	1984-85	1977-78	1984-85
Canada	2,882,832	5,284,417	1,985,715	4,207,270
Newfoundland	54,269	91,033	45,187	97,304
Prince Edward Island	9,100	19,686	9,240	21,039
Nova Scotia	79,643	159,541	69,690	146,065
New Brunswick	56,395	117,695	55,311	119,770
Quebec	995,375	1,844,006	558,805	1,099,642
Ontario	970,291	1,691,185	715,586	1,500,679
Manitoba	109,778	172,473	88,198	177,397
Saskatchewan	94,699	187,019	77,279	168,951
Alberta	257,568	539,509	164,630	394,387
British Columbia	255,714	462,269	201,789	482,036

* Figures do not add in all cases due to rounding.
Sources: As for Table 3.

A Note about Student Assistance

47 The role of student assistance, as an indirect means for publicly financing universities and colleges, turns really on how society looks upon post-secondary education. If PSE is looked upon as being a private matter, which is to say, if governments are not thought to have a major responsibility for the financial support of the system and its institutions, then student assistance becomes vital, not only as a vehicle for broadening accessibility to a university or college education, but also as a vehicle for financing universities and colleges. If, on the other hand, PSE is looked upon as being more or less "public education" — which is to say universally available to all who qualify, academically — then student assistance becomes very much more a question of meeting the needs of particular students.

48 Canada has adopted the second approach to post-secondary education, as witness the fact that only some 14% of the cost of instruction at our universities and colleges is met by the student through tuition fees. The consequence is that this country's extensive student loan and bursary

plans, are designed more to meet the needs of particular students than they are to meet the core financing requirements of universities and colleges. In particular, the aid is used largely to finance the living costs of students living away from home while attending university or college, and very much less to finance the relatively low tuition fees charged in Canada.

49 So long as Canadians continue to support the public financing of universities and colleges, as they presently do, it follows that any review of the Canada Student Loans Plan, and of provincial assistance plans, should be directed toward the barriers which stand — or are believed by many to stand — in the way of certain classes of potential students taking advantage of the existing plans. I refer, in particular, to students, and the families of students, who fear assuming what seem to them to be substantial debts, given their lack of knowledge as to the rises in income which tend to result from a university or college education, and given the difficulty of surrendering their current income. Any such review of Canada's student assistance plans would presumably look, among other things, to the possibility of relating the repayment of loans to the income levels of students once they have entered the labor force (after PSE), rather than to the present "terms certain." Such a review is important, and should, in my view, be undertaken. But it should not take precedence over the resolution of the problems of post-secondary education financing to which this report is addressed. For these are the more urgent problems — to the students, to the university and college systems, and to the nation at large.

50 Only if governments were to decide that the public financing of universities and colleges should be reduced, and that students and their families should bear a significantly larger proportion of the costs of post-secondary education than they now do (aside from the higher taxes most PSE graduates in any event pay, by reason of their higher incomes), would a review of Canada's student assistance plans assume a first priority. For student assistance would then become a "dual vehicle" — a vehicle for the core financing of universities and colleges, *and* a vehicle for meeting the financial needs of particular students.

51 I recognize there are intimations of pressures being brought to bear upon governments, from particular quarters, to do just what I have described: to increase tuition fees, and to reduce government support to universities and colleges — thus to reduce government deficits. And I recognize, too, I repeat, that if this *were* to happen, a reform of student assistance plans, along the lines I have mentioned, would become imperative. I do not believe, however, that it would be appropriate to recommend a change in the priorities from the reform of PSE financing arrangements *on the assumption* that governments will succumb to particular pressures. Only if governments were *themselves* to decide — presumably after a public discussion of the merits of increasing tuition fees in favor of achieving some other public policy purpose, such as a reduction in deficits — should a reform of student assistance plans take precedence over a reform of the present, public funding, arrangements.

The Facts about the Financing of Sponsored and Contract Research in Canada's Universities

52 The financing of sponsored and contract research in Canada's universities — this is not a function performed in the colleges — is, on the face of it, a less complicated story than is that of the financing of the universities' core operations. About $800 million of sponsored and contract research is being done in Canadian universities, and is being financed roughly* as follows:[21]

* Percentages do not add to 100% due to rounding.

59% by the Parliament of Canada, including the granting councils (some $414 million) and federal departments of government ($84 million);[22]
20% by the governments of the provinces and their agencies and councils; and
22% from the private sector.

A parenthetical note is in order concerning the federal granting councils: in addition to the $414 million which they make available for research, as such, some $45 million is granted for scholarships and other grants to individuals.[23]

53 Both the federal and the provincial governments have been increasing their appropriations for the funding of research at rates which exceed the rate of growth of the GNP. Over the five years ending in 1982–83, for example, federal expenditures have risen an average of 15% per year, and provincial expenditures by 17%.[24] But neither order of government has firmly committed itself to a longer term target in respect of the growth of expenditures for research, one of the consequences of which is that the year-to-year increases can be unpredictable (in the current year, for example, the increases in the budgets of the granting councils were well below earlier levels).

54 As for the financial arrangements involved in the funding of research, they are, on the face of it, straightforward and simple. The grants which are made, both by the granting councils and other government agencies, are generally awarded to the researchers and administered by their universities; only for a few specific programs are the grants awarded to the institutions themselves. The directness of this relationship has not become the target of federal-provincial differences, probably because the national granting councils are seen more as a part of the research and academic community, rather than, if at all, as arms of the Government of Canada (this by reason, indeed, of the "arms-length" relationship which exists between the government and the granting councils). In the case of departmentally funded research, in turn, what is at issue, quite simply, is contract research, and this, unlike the general support of universities, is not, by its nature, a subject of contention.

55 One further thing needs to be said concerning the support by granting councils of research in universities. The support has traditionally covered only the *direct*, in particular the directly incurred, costs of research — not such indirect costs as "infrastructure costs," and not even all of the direct costs which normally, or ordinarily are paid by the university — in particular professorial salaries. One of the consequences of the granting councils' practice has been to create for the universities a perverse incentive, insofar as the funding of research is concerned. Since the overhead costs of sponsored research must be financed out of the funding available for core operations, there is a tendency for the universities, when funding is short, to charge to the grant the professor has received (or is applying for) as many university-borne expenses as possible. This usually takes the form of charging for secretarial, and computer, and other such services, which formerly were financed as part of the university's core operations. The consequence, of course, is to diminish the amount of research, *per se*, which can be financed out of the grant the professor has received. Putting this another way, the university has no incentive to maintain, for grant-aided researchers, the services, and the staff time they require, if their research is to achieve its optimal level of productivity.

An Assessment of the Adequacy and Efficacy of PSE Financing

The Core Funding of Universities and Colleges

56 An assessment of the adequacy and efficacy of PSE financing is, in a sense, a matter of letting the facts speak for themselves. If one accepts as a premise, as Parliament has done, the proposition that expenditures on higher education should, at the least, grow with the GNP — and one might well argue that, because higher education is one of the major engines of growth, its financing should grow at a larger rate than that — then one is forced to the conclusion that the financing of universities and colleges has in recent years been inadequate.* For one finds, as I already have said, that the percentage of the GNP devoted by government to university and college core operations in 1984–85 is materially below the percentage which obtained in 1977–78 (1.24% compared with 1.35%). *And* one finds that the percentage has declined in five of the past seven years. This decline is reflected in the fact — indeed is occasioned by it — that the rate of increase in provincial grants to universities and colleges has generally been below the rate of increase in the GNP (taking all provinces together). It is similarly evidenced by the fact, as again we have seen, that real expenditures per student have been declining since 1977–78. This statistical evidence of the "short-falls" in the funding of post-secondary education is supported by the circumstantial evidence to which reference also has been made — the size of classes, and the erosion in universities and colleges of such educational and research services as libraries and laboratory equipment.**

57 The rise in tuition fees during the past three years tells the same story. I recognize, in saying this, that the argument could be made that these increases in fees are evidence not of contractions in the funding of universities and colleges, but rather of a decision to shift some of the "burden" of financing PSE from the taxpayers generally to the students themselves. But unless, as I earlier said, I have missed some important statements of policy, no such proposition has been advanced in support of the diminished rate of growth in government grants to universities and colleges. Certainly Parliament's commitment to maintain the share of GNP going into post-secondary education by way of *its* fiscal transfers — albeit interrupted for the two years ending March 31, 1985 — does not support any proposition that a decision has been taken, whether unilaterally or as a consequence of federal-provincial discussions, that a shift should be made in the direction of "user-pay" in the field of higher education.*** Nor is there, at the provincial level, any hard evidence of such a decision. It could, of course, be that such a decision *has* been taken, in one or more jurisdictions, but simply has not been announced. And it would not be an expression of great political cynicism to imagine that such an action might lie within the realm of the possible. It remains, however, to say again what I have already said, that policy advice cannot be fashioned upon sheer speculation — neither speculation as to the policy objectives which lie behind certain actions, nor speculation as to the motives which prompted the action. My premise, in short, is that governments have not decided that tuition fees should systematically be increased, accompanied by equivalent reductions in government

---

* Referring back to the "two perspectives problem" of paragraphs 14-21, it will be evident that those who argue that the EPF/PSE transfers *identified* with PSE, are not really intended to be *dedicated* to PSE, will not agree that Parliament intended the financing of PSE operations to grow with the GNP. Those who hold the *other* perspective will hold that it was indeed Parliament's intention that the financing of PSE operations should grow with the GNP. This latter view is reflected in what is said above.

** See paragraph 8.

*** See footnote to paragraph 56.

grants to universities and colleges. And this is not a course I would be prepared to recommend. Any such judgment would represent a high policy decision, and should be taken only by governments, on their own initiative — presumably accompanied by public discussion concerning the wisdom of such a course.

58 The other reason which might be advanced for the decline in the real levels of government grants to universities and colleges, is the view that these institutions ought themselves to finance a part of their increased requirements by more efficient operations, and/or, more important, by rationalizing their educational programs or "offerings," both within and between individual institutions. Certainly there is evidence of a growing recognition among university people themselves, and among those in government concerned with university operations, that there *are* issues of rationalization that need to be addressed. But equally, there is a recognition — at least so it seems to me — that such a rationalization will only be accomplished by seriously addressing the specific, and up until now intractable, problems which must be faced, and not by any easy recourse to the "squeezing" of university and college budgets. The terms of reference, of the Commission on the Future Development of the Universities of Ontario,[25] and of The Royal Commission of Enquiry into Post-Secondary Education in Nova Scotia, give evidence of this view — that specific measures are called for, not simply a general contraction of budgets.

59 The evidence suggests, in short, that the reductions in the real levels of the funding of PSE are the consequence not of any carefully thought-out conclusion that universities and colleges are over-funded, or that tuition fees are too low, but rather of the general scramble by governments for reductions in the rate of growth of government expenditures. And the decision by provinces — in particular certain of them — to apply these reductions to post-secondary education, is presumably a reflection of the relative priority they decided to accord to higher education. But one must also take into account — at least so I believe — the fact that the federal-provincial fiscal transfer system provides *no incentive* to the provincial treasuries to keep pace, in the rate at which they increase their grants to universities and colleges, with the rate of growth of the federal fiscal transfers for PSE. And it is this absence of any incentive to maintain the level of support of higher education — and in the doing of it to keep the whole of the PSE transfers, unattenuated, in the PSE sector — which in my judgment is the most serious indictment of the EPF arrangements of 1977.

60 It is one thing for the Government of Canada to make the provinces, instead of the universities and colleges, the recipients of fiscal transfers for post-secondary education, and to refrain from attaching conditions to those transfers. This, after all, is a matter of respecting the spirit, as well as the letter, of the Constitution. But it is another thing to introduce a system which contains no mechanism for committing the federal fiscal transfers to the post-secondary education sector, and which provides no incentive for the provinces, in making their budgetary decisions, to match the federal "spending effort" on behalf of universities and colleges. And it is this lack of incentive, in combination, presumably, with the relative priority which has been attached to PSE by certain of the provinces, which has led to the diminishing "purely provincial share" of grants to Canada's universities and colleges (Table 3, paragraph 39).

61 Indeed I am struck by the perverseness, and/or the absence of incentives in the *whole* of post-secondary education financing. There is the absence, of which I have spoken, of any incentive in the federal-provincial financing arrangements to maintain the real level of support to universities and colleges. There is the presence, on the other side of this coin, of a perverse incentive to the federal treasury to cut the PSE fiscal transfers (by reason of the fact that the

transfers may not find their "unattenuated" way into universities and colleges). There is the incentive to universities and colleges, by reason of the basis upon which their public funding is calculated, to dilute the quality of education — through larger enrolment and larger classes — as a means of coping with shrinking financial means. There is the relative absence of incentives for the PSE system and for individual institutions in it, to confront the institutional rigidities which stand in the way of greater effectiveness in the universities and colleges (individually and collectively). And there is the incentive for universities to divert some of the sponsored research funds their professors have earned, to the operating costs of the university rather than into research *per se*. It is this whole question of incentives, in short, as well as that of the adequacy of financing, which must be addressed if the problems of Canada's universities and colleges are to be resolved.

The Financing of Sponsored Research in Canada's Universities

62 This generalization about incentives applies as much to sponsored research, as it does to PSE core operations. Indeed there are several disincentives or "non-incentives," which stand in the way of adequate research in Canada's universities. There is, first, the lack of any incentive, as I have just said, for the universities to maintain, for its grant-aided professors, the services and the staff-time they require, if their research is to achieve its optimal levels of productivity. There is, second, the relative absence of a tradition — for the private sector to look to, indeed to become partners with, the universities as "suppliers" of research. And third, there is the disincentive to the long-term planning of research, which arises from the fact that the granting councils do not know, from one year to another, the scale of the increase, if increase there is to be, in the appropriations which will be available for the funding of research.

63 But transcending all of this is the question of the priority which governments accord to research — both to research generally, and to research which is done in Canada's universities. There is, I believe, a general recognition that research and technology are "contributors" to economic growth, not just "sharers" in it, *and* that expenditures on research should therefore grow more rapidly than the rate of growth in the GNP. And, in fact, this is what has been happening. Over the seven-year period ending in 1984–85, granting council payments to Canadian universities for sponsored research increased, on average, at a rate of 1.5 times the rate of growth of the GNP.[26] But there has been no clear and continuing *commitment* to increase the funding of research at this rate — or at some other multiple of the rate of growth of the GNP.

64 It is interesting to observe, parenthetically, the paradox which exists in respect of the financing of the core operations of universities and colleges, on the one hand, and the financing of research in Canada's universities, on the other. The Parliament of Canada *has* committed itself to increasing the PSE fiscal transfers by the rate of growth of the GNP, but it has *not* committed itself to a particular rate of growth in respect of the funding of research. In *actual fact*, the rate of growth which *de facto* has been chosen, from year to year, to increase the appropriations for research, has, over time, exceeded the rate which has been chosen for the financing of PSE core operations.[27] And that is to be applauded.* But this paradox — the presence of a longer-

* It must be observed, again parenthetically, that there are many who would disagree with this observation: who would argue that education and scholarship — which surely are also engines of economic growth — should equally be funded at rates which lead the GNP. But given the magnitudes involved in the funding of core operations, and given the relative weight which has, in the past, been attached to research, I believe this differentiation in the rates of growth is warranted.

term rate of growth in respect of the funding of PSE core operations, and the lack of such a longer-term approach to the funding of research — is to me an interesting reflection of the emphasis our society has continued to place on *accessibility* to higher education, as opposed to *excellence and the probing of frontiers* in our universities.

Excellence and Specialization in Canada's Post-Secondary Education System

65 It is to this more general question of excellence that I now turn. For no assessment of the financing of PSE would be complete without reflecting — indeed underscoring — the criticism that Canada, and Canada's governments and universities have for too long been preoccupied with a determination to provide a good quality, near-universal, system of university and college education, and not enough with the aspiration to develop world-class centres of excellence within that system — centres which have earned or deserve, an institutional, as well as financial, "special status" within the system.

66 The facts — and structures of post-secondary education — tend to bear out this criticism. Certainly in 1967, when a major infusion of public funds was injected into universities and colleges, under arrangements which called, as I have said, for the Government of Canada to contribute to the provinces 50% of the operating costs of post-secondary education, the objective was to create "places" for the baby-boom generation then ready to enter university or college. Accessibility to a high quality educational system, not pinnacles of excellence within that system, was the goal. And as we have seen, there are indications in today's public policies that the goal of accessibility has tended to remain the prime objective of higher education financing.

67 To say this is not to overlook the significant specialization — and the excellence which flows from it — which *is* to be found in Canada's PSE system. Taken together, the universities themselves, through their heritage and their traditions, and through deliberate decision and imaginative innovation, *have* created and nourished some outstanding "centres of excellence" (as they tend now, today, to be called). And Canada's granting councils, by supporting scholarship and research by the nation's best scholars, have tended to reinforce these centres of excellence — for the simple reason that the "best" tend to gravitate to the "best."

68 But it remains that the system, as such, is not really geared to support or to develop the kind of transcending excellence that one thinks of when one speaks of world-class centres: centres which set Canada apart, and which give it a lead; centres which are the "one of a kind" endeavors that would be seen, by the public and private and university sectors alike, as being important to Canada's economic and technological and social development; centres which are of such breadth and such depth as to evoke the kind of institutional and budgetary "special status" which they need.

69 To say this is to say nothing novel — to make no discovery. For those who are knowledgeable about higher education have long known that there exist in the PSE system few incentives — whether for the universities or for most of the provinces — to create or to contribute to world-class centres (be they institutes, or faculties). For an individual university to do so, is to undertake a venture whose costs would be financed at the expense of the basic educational function of the institution itself, but whose benefits would be enjoyed across the whole nation — and

indeed beyond. Similarly, for a province to support world-class centres, is to tax a constituency — the people of the province — which is much smaller than the constituency which would benefit from the centres — the whole of the nation (and more). This is not to say that no university, and no province — particularly the larger ones — has done, or would do so. They have. But it is to say that the fiscal and political incentives *do* work against individual universities and provinces creating and supporting world-class centres of excellence.

70 Only the Government of Canada, and for that matter the industries which span the whole nation, is, and are, in a position to finance centres of excellence at the expense of the same people who will benefit from them: the people of Canada. But even here, when speaking of the Government of Canada, the political pressures — which so often are more regional and provincial than they are national in character — tend to work against excellence. "What is provided to one province must be provided to another" — is too often perceived as an essential element of Canada's political ethos. But when one is seeking out excellence, one has to be governed by where it is to be found, or where there is a base from which it might be developed, not by a desire to meet regional concerns. Equality and excellence, in short, do not always go hand in hand.

71 But there is another reason, too, in my view, that governments have been slow to take the initiative in fostering centres of excellence. It is this. Any time such an initiative is contemplated by government — which, on the face of it, involves the government supporting, and therefore obviously selecting the areas of specialization and excellence which are seen to be desirable — they (government) become harried by doubt. At least so I believe — or would hope. For it lies in the liberal democratic tradition that the society, not government, should decide in its own pluralistic way what is needed by, and is good for the economy. Yet the mechanisms by which "the society" makes the decisions, as to the areas in which Canada ought, and most profitably could, seek to specialize — particularly in the enormously complex international world in which we are competing — have increasingly come into question. And equally the *results* of relying solely on these pluralistic processes, have increasingly been exposed to critical scrutiny.

72 What to do, is, of course, the difficult question. That world-class centres of research and scholarship must be developed and nourished in this country, if Canada is to maintain, and improve, its position in the world, there cannot be any doubt. But how to do this without putting governments in the position of having to pick "the winners" and "the losers" — an exercise in which their record has not been particularly distinguished; and how to do this without putting government in the position of "directing" universities in their educational and research programs — a role which would be antithetical to the Canadian tradition of academic independence — is the dilemma.

73 The answer, it seems to me, lies in the harnessing of the insights and the perspectives of all of those areas of society which are "involved" in the particular area of knowledge, or research, which is at issue — the universities, the private sector, the voluntary (or institute or foundation) sector, and, yes, government — and in relying upon *them*, as appropriately represented in an appropriate body, to make the difficult judgments which are involved in choosing which areas, or centres, of excellence should be supported. I come back to this question in my recommendations (paragraph 92).

The Federal-Provincial Relations Dimension: An Assessment

74 One of the reasons I advanced, at the beginning of this report, for reviewing and reforming the PSE financing arrangements, is the federal-provincial strains which have come to surround them. And I dwelt at some length on the origins of these strains, including, particularly, the two different perspectives as to their ultimate intent. What does not become evident, however, from a simple recounting of these origins, is what it is in the 1977 fiscal arrangements which has *caused them* to be found wanting in so many communities. To answer this question is to get some sense as to where the present financing arrangements have gone wrong, *and* as to the directions in which they should be reformed in the future.

75 The answer is to be found, I believe, in the character of the different kinds, or categories, of federal grants to the provinces. There are three of them: unconditional grants, conditional grants, and "incentive" grants. And each of these categories of grants is appropriate to different objectives and circumstances.*

76 The first category of federal-provincial grants/fiscal transfers is the *unconditional* grant. It is just what it says: a grant which is paid by the federal government to the provinces without any requirements, or conditions attached. Such grants affect neither the *priorities* of the provincial government, nor its *policies*. The best example of the unconditional grant is Canada's equalization payments. Some $5.4 billion is paid out, with no strings attached, for the purpose of increasing the (fiscal) capacity of the poorer provinces, thus to enable them to provide an adequate level of provincial and local services.[28]

77 It is important to observe that a "national purpose," or objective, is being served by these particular unconditional grants: it is the assurance that all Canadians will receive adequate, and equitable, provincial and local government services. It is equally important to observe that when there is *no* such national purpose attached to unconditional grants, they sooner or later are called into question. To put this rather more bluntly, it is unlikely that a donor government will for long impose taxes, or otherwise increase the burden on its treasury, for no apparent reason or purpose other than to transfer resources to recipient governments (on a general, or non-program basis). Politicians who have had to answer for the raising of taxes understand, better than anyone else, why this use of unconditional grants is, in the final analysis, unworkable.

78 *Conditional grants* lie at the other end of the fiscal transfer spectrum. They are employed for the purpose of stimulating and supporting specific programs in the provincial domain. To qualify for a particular grant, the recipient government must have, or establish, a program in the specified area, and the program, or certain of its elements, must conform with certain requirements specified by the Government of Canada. To qualify for increases in the grants it receives for the program, the province must increase its own expenditures (since the federal government contributes a share of the program costs). Manifestly, conditional grants affect *both* the *priorities* and the *policies* of the provincial governments — particularly when new programs are being established.

* The same might be said, by the way, about provincial grants to local governments: it is illuminating, indeed, in reading these paragraphs, to substitute "provincial" for "federal", and "local government" for "provincial," thus to view the question of intergovernmental transfers from a different perspective.

79 "*Incentive grants*," which are less common, and perhaps less understood (than conditional and unconditional grants), lie between the two. Here, a lump (or block) sum is paid to a province in respect of a particular program, or prescribed program area — almost always, in respect of programs which are presently in place; and the formula by which the lump sum is increased, contains within it an incentive for the province to increase its expenditures on that program or program area. But there is no requirement that the province do so.

80 The 1967 PSE financing arrangements illustrate the use of "incentive grants." There, as I have said, the block federal payment to the provinces was based upon the level of operating expenditures in Canada's universities and colleges — and it was increased automatically as the operating expenditures increased. But because the provinces were paying a substantial part of the operating costs of universities and colleges, every increase of one dollar in their grants to PSE institutions, brought about a 50-cent increase in the federal grant they (the provinces) received. (It was safe to assume that the universities and colleges would spend the operating grants on operating expenditures.) There were no requirements or conditions: once the definitions as to what constituted post-secondary education had been settled (the most contentious question), the federal payments were quite automatic (albeit rather technical).

81 The key to "incentive grants" will be evident from this illustration. They have the potential for affecting the provinces' *priorities* — in favor of the defined program area — but not the provinces' *policies*. And when the programs concerned are already in place, even the effect upon the provinces' priorities is only at the margin.

82 All of this may, on the face of it, seem to be somewhat theoretical. But it reveals, I believe, what went wrong with the current PSE financing arrangements. They provided, essentially, for unconditional grants. And in the absence of the imposition of some kind of moral obligation upon the provinces for fully employing the grants for post-secondary education, they (the grants) were *not* invested by Parliament with either a national *or* a program purpose. This is why, throughout this report, I have spoken of the EPF arrangements as being unstable and vulnerable. If this assessment is sound — and the evidence is there to suggest that it is — then the Government of Canada must look to other avenues — namely, either conditional or incentive grants — as vehicles for achieving the national purposes they have in mind.

83 Putting this rather more directly, and more in the vernacular of this report, the Government of Canada must decide whether it means the PSE fiscal transfers to be program-related or not. If it believes they *should* be, then the scale, and/or the rate of growth, of the federal payments (transfers) must be related to some measure of the scale, or the rate of growth, of expenditures in the provinces on or for PSE. That is virtually the only way in which the federal fiscal transfers *can* become program-related. If, on the other hand, the Government of Canada means simply to make an unconditional per capita grant to the provinces, over and above the $5.4 billion being paid in equalization payments, then all reference to post-secondary education should be removed from the Act. It is as simple as that.

III REFORMING THE ARRANGEMENTS FOR THE FINANCING OF POST-SECONDARY EDUCATION

84 It will be evident from all of this, I believe, that the financing arrangements for post-secondary education are seriously in need of reform. Present arrangements, to say it once more, are unstable and vulnerable. In a world of expenditure-cutting, their effectiveness in achieving whatever national purpose might be expected of them, is such as to make them an obvious target for budget cutting. More, the present arrangements contain few incentives which would lead the system in the direction of self-reform: indeed, there are built-in incentives which stand in the way of change. And finally, the deficiencies in the arrangements are such as to deflect government attention away from the *real* goal of the arrangements, which is the nurturing of the capacity of higher education and research to contribute, optimally, to Canada's future, and instead to intergovernmental bickering over the rights and wrongs of arrangements now so arcane that only the initiated really understand them.

85 The question, therefore, is not *whether* the PSE financing arrangements should be reformed, but *how*.

86 There are two broad directions in which government may go — as is so often the case in public policy questions. One is to *reform the system* which is presently in place, and to introduce into it certain dynamics of change, so as to lead it, in a consistent and continuing way, in the direction of the objectives which are sought. The other alternative is to *change the system* in its very fundamentals, whether in terms of the roles which are played by the several institutions in the system, or in terms of the programs which are designed to achieve the goals of the system, in the belief that only radical surgery will do. The choice, in short, is between a moderate, evolutionary, approach, and a radical, or revolutionary reform approach.

87 The difference between radical and evolutionary reform, when speaking of the federal financing of post-secondary education, has to do more with the roles which are played by the federal and provincial governments (in the financing of PSE), than it has to do with educational programs and PSE institutions as such. For the Government of Canada does not possess the constitutional power to legislate changes in the institutional structures, or programs, of PSE. It is not surprising, therefore, that what is at issue between the advocates of evolutionary change, and those of revolutionary reform, has to do with the breadth of the role the federal government should play in the *financing* of PSE: whether the Government of Canada should contribute to all three elements of PSE — the core operations of universities and colleges; student assistance; and research and excellence.

88 The advocates of evolutionary change visualize the Government of Canada continuing in its role as a contributor to all three elements of PSE. And they (these advocates) advocate reforms in the financing arrangements which would remedy their deficiencies, as well as introduce positive incentives into them. The advocates of radical reform, on the other hand, visualize the Government of Canada stepping out of the financing of core operations, and concentrating its resources, instead, entirely on research and/or student assistance. In the extreme, the radical approach would have the Government of Canada step out of core financing altogether, with the savings being devoted to deficit reduction, or some other federal purpose. This option is so radical,

indeed, as to warrant being treated as a separate, or third, broad approach. This I do at the very end of the report (in the interest of concentrating now on the two main approaches).

89 It will be evident that what is at issue between the two main approaches to reform is, to speak metaphorically, whether the Government of Canada should stay on the present playing field, but with a change in the rules, or whether it should get off the present playing field, and onto a different one.

90 One's views on this question turn partly on whether one believes that the health of the basic operations of universities and colleges is a national, as well as a provincial concern, and partly on one's confidence that radical reform would end up, after all of the inevitable adjustments had been made, with a system which was superior to the one which had been replaced.

91 There is no doubt as to where I stand on these two questions. I do believe that there is a national interest in the health of the basic operations of Canada's universities and colleges, and that the Parliament of Canada should appropriately represent that interest. And, secondly, my examination of the more radical options inspires in my mind real doubt that there would emerge, out of the very substantial disequilibrium that would accompany any one of them, a system which would be superior to a reformed PSE financing system (as we have known it since 1967). I express these personal views as frankly as I do, not because I dogmatically believe that others should share them, but rather because I owe it to the Secretary of State, and to others who may read the report, to state frankly and openly the premises upon which my recommendations are based.

Approach Number I:
Staying on the Present Playing Field but with a Change in the Rules

92 Proceeding, then, on the assumption that the Government of Canada intends to "remain on the present playing field," as I have put it, I advance four reforms which, in my judgment, would substantially remedy the deficiencies in the present arrangements for the federal financing of post-secondary education and research.

(1) *Core financing.* I recommend that the Government of Canada reaffirm its position that the share of the GNP devoted to the financing of post-secondary education should not be allowed to decline — which is to say that the government should stand ready to increase the federal fiscal transfers for PSE at the same rate as the GNP and population rise. I recommend further, on the other hand, that the Government of Canada should respect the priorities which individual provinces themselves attach to PSE financing — which is to say that the rate of growth in the federal fiscal transfers, to individual provinces, should be harmonized with the rate at which the provinces increase their grants to universities and colleges. The GNP rate of increase which the Parliament of Canada has set would serve as a ceiling upon such increases.

(2) *The Relative Emphasis which is Attached to the Financing of Research and Excellence, as Opposed to Core Operations, in Canada's Universities and Colleges.* I recommend that measures be adopted for a moderate shift in federal resources from the financing of the core operations of universities and colleges, to research and excellence in the PSE system. This would be accomplished by a moderate redirection of funds from PSE core financing.

(3) *Sponsored Research in Canada's Universities.* I recommend that measures be adopted for in-

creasing substantially, over a five-year period, the funding by the granting councils of research in Canada's universities — building on the higher base which would be established through recommendation number (2). I further recommend that the first use of these increased funds should be the funding of the indirect costs of the research which is financed by the granting councils.

(4) *World-Class Centres of Excellence.* I recommend that a blue-ribbon committee should be named by the Government of Canada, composed of representatives of the private and public and university sectors, to propose to the Government of Canada a vehicle, or vehicles, for the funding of a select number of world-class centres of excellence in Canada.

93 These are the central reforms, which, along with certain ancillary recommendations, are proposed, and detailed, in the paragraphs which follow.

Federal Financing of the Core Operations of Universities and Colleges

94 The key reform which is called for in the PSE financing arrangements is a means for harmonizing the rate at which federal and provincial contributions for, and to, Canada's universities and colleges are increased. To accomplish this would be to remove any doubt as to whether the whole of the federal fiscal transfers for PSE were being devoted to the PSE sector; it would be to provide to the provinces an incentive — but no obligation — to increase their grants to universities and colleges at the GNP rate of increase provided for in the EPF/PSE Act; and it would be to remove the major source of discord between the federal government and the provinces over the PSE financing arrangements.

95 This harmonization could be accomplished, I suggest, by three simple actions on the part of the Government of Canada (in discussion, it goes without saying, with the governments of the provinces):

(1) The affirmation by the Government of Canada of its view that the proportion of the GNP devoted to the core financing of Canada's universities and colleges should be maintained (currently provided for in the PSE legislation, to commence, once more, on April 1, 1985).*

(2) An invitation to the governments of the provinces to join with the Government of Canada in affirming this view. The consequence of the provinces agreeing to such a commitment would be an annual increase in their grants to universities and colleges equalling the rate of increase in the GNP and population — the same rate by which the Government of Canada increases *its* fiscal transfers to the provinces for PSE.

(3) An indication to the provinces that provision would be made in the PSE legislation for the eventuality that some provinces, in some years, may not wish to adopt this GNP escalator. This provision would require the Government of Canada to adopt, and to follow, for the purposes of its PSE fiscal transfers to individual provinces, such *lower* rates of increase as any province may employ for increasing its grants to universities and colleges. Briefly put, the federal government would respect and would follow the priority which each province established for post-secondary education, up to the maximum now provided for in the PSE legislation (the rate of increase in the GNP and population).

96 The consequences of this harmonization proposal have already been alluded to. From the point of view of the universities and colleges — the ultimate object of the PSE arrangements

* If the dissenting view reflected in the footnote to paragraph 56 were to be accepted by Parliament, it would ignore this recommendation and simply adopt the withdrawal option of paragraphs 173-178.

— there would be *no assurance* in the new arrangements that provincial operating grants would be increased. For the federal government would be reflecting, in its fiscal transfers, the rate of growth the individual provinces chose for increasing their grants to PSE institutions. But *the incentive* for the provinces to adopt the GNP rate of growth, as proposed by the Government of Canada, would be powerful indeed. For if a province were receiving, in federal fiscal transfers, 80% of every dollar it granted to its PSE institutions, one can readily imagine the disposition to move toward the federally-profferred GNP rate.

97 Described in this way, the harmonization here proposed may sound excessively generous, from the federal government's point of view. But I point out that the "80% share" is *already* being paid (see, again, Table 3 in paragraph 39), *and* that PSE transfers are *now legislated* to grow automatically, at the GNP rate (regardless of what the provinces grant to universities and colleges). So, at most the scheme here proposed would cost the federal treasury no more than the present arrangements do, and, at the least, it would cost an indeterminate amount less (an amount which would depend on the extent to which the provinces decided not to follow the GNP rate).

98 It might also be said, in criticism of this harmonization proposal, that it would influence the provinces' priorities, even within the PSE sector. For as it is formulated, the federal fiscal transfers, if they grew at a rate below the GNP rate, would grow at the rate at which provincial *operating grants to PSE institutions* grew. That means the "incentive effect" would apply only to provincial operating grants, but not to capital grants, nor to student assistance. This "bias" in the incentive has, of course, its own justification: it *is* the operating costs of universities and colleges which the PSE fiscal transfers *were* intended to finance. And that is why I made the recommendation I did. If, however, as a matter of policy, it were decided that the "incentive effect" should apply to the whole of provincial expenditures on post-secondary education, such could easily be arranged, from a technical point of view. All one would have to do is base the "provincially-driven escalator" on a composite of the operating and capital grants to universities and colleges, plus provincial expenditures on student assistance. To do this, would *not* be for the Government of Canada to share in provincial capital grants to PSE institutions, or in provincial expenditures on student assistance (the reason being that these expenditures are not built into the "base entitlements" which would be increased by the new escalator). But it *would* be to enable the provinces to affect the "provincially-driven" escalator by increases or decreases in any of these three categories of expenditure — it being recognized, of course, that because operating expenditures make up the preponderance of all PSE expenditures (generally 87%), changes in capital grants and student assistance would be unlikely to affect the escalator materially.[29] Having said all of this, my recommendation remains unchanged, for the purposes of this report — given the original purpose of the PSE financing arrangements.

99 I do not pretend that the harmonization proposal made here would be welcomed by the provincial treasuries. For as things stand, the Government of Canada is, in effect, taxing the people of Canada for the simple purpose of making over $2 billion available to the provinces in unconditional grants — grants which are not related to their ostensible purpose. And the harmonization I have proposed *would* relate the rate of growth in federal payments to the provinces to what the provinces themselves were spending to finance PSE operations — thus ensuring that the whole of the payments are devoted to the PSE sector. But however unwelcome this harmonization might be to provincial treasuries, it is, I would argue, in the final analysis, essential, or inevitable, if the PSE financing arrangements are to survive. For if such a change were not

to occur, I would confidently predict that sooner or later the cash payments to the provinces (of some $2 billion) would be terminated, in favor of sector-related grants to individuals or institutions — payments for which the Government of Canada *could* be held accountable (such as those outlined in the next section of this report "Getting Off the Present Playing Field and Onto Another"). Worse still, from the point of view both of higher education and of the provinces, the cash payments could be terminated in favor of a reduction in the federal deficit (see "Getting Off the Playing Field as a Major Player").

The Relative Emphasis Attached to the Financing of Core Operations in PSE, as Opposed to Research and Development

100 Public sector funding of Canada's universities and colleges has contributed enormously to the development in this country of a quality post-secondary education system, accessible to the great majority of qualified Canadians. But as I have already said, in paragraphs 62-64, it is a nice question as to whether a proper balance has been found, over the years, as between the financing of core operations, on the one hand, and the special financing of research and excellence in the system, on the other. Insofar as the Government of Canada is concerned, the total fiscal transfers for core operations, of $4.2 billion, compare with the $458 million which is appropriated for the granting councils for research and scholarship. The fiscal transfers are, in short, close to 10 times the appropriations for research and excellence. And a good many critics of PSE financing see in these figures a reflection of mistaken priorities. How, in the face of these funding priorities, they argue, can the university system develop the peaks of excellence that are required if post-secondary education in Canada is to be great — not simply very good?

101 In my judgment Canada's governments — and universities — should listen to these critics. I don't pretend there is any magic percentage of total public funding which should be devoted to the special financing of research and excellence, as opposed to core funding, to stimulate the pinnacles of excellence of which these critics speak. But it does seem to me that the present percentage devoted to research and excellence — some 10% — is almost palpably too low. What is called for, in short, is the very shift in priorities which is so often advocated.

102 I do not argue that a sudden and massive shift in priorities would be desirable: such shifts inevitably bring in their wake a host of problems, not the least of which is waste. I say more of these problems in the next major section of the report, where I deal with the option of shifting the entire federal cash payment into research and excellence (paragraphs 166-173). What I am recommending, instead, is a *gradual* shift in priorities. This would be accomplished by two new measures: first, an immediate, and substantial, increase in the funding of Canada's granting councils, and second, a five-year plan for the funding of the granting councils, which would ensure that their granting capabilities would increase at a rate greater than the growth in the GNP. I am recommending, too, that alongside the granting councils, a new vehicle should be developed, in collaboration with the private sector and the universities, for the encouragement and financing of world-class centres of excellence. These recommendations are articulated, and elaborated, in the paragraphs which follow.

103 The question, of course, is how to finance such shifts in priorities, beginning with the question of the amount of money which is, or should be involved. I cannot know the answer

to that question, in respect of the centres of excellence recommendation, since, I do not, myself, develop a detailed proposal: what I do is to suggest that a blue-ribbon committee, composed of representatives of the public, and the private, and university sectors, should be named for this purpose. When it comes to the financing of research, however, I do have a specific amount in mind (aside from the five-year financing plan which I mention). It is the amount which would be required by the granting councils to fund the indirect costs of the research which they finance. This would cost, according to the best estimates I have seen, some $250 million in 1986–87 (the year in which the proposals I am making could first be implemented).[30]

104 No one would believe, I suggest, that this sum should be found by the federal Department of Finance out of "new money." This is all the more so since the Government of Canada would also have to fund — this time out of new money, or money from other sectors — the whole of the amount required for the initiative being proposed in respect of the centres of excellence. And this sum of money, too, could well be significant: a notional figure for a very small group of centres of excellence, might be some $250 million.

105 Taken together, then, my recommendations for the shifting of federal priorities toward a greater emphasis on research and excellence could cost some $500 million in 1986–87 (assuming the blue-ribbon committee had reported by then). To meet this estimated cost, I am proposing two sources of funds. The first would be a redirection of $250 million from the financing of PSE core operations, which would be accomplished by a single reduction in the "base amount" of the PSE transfers for 1986–87 (a reduction which, in today's dollars, would amount to some $210 million, assuming an annual growth rate of 9%).[31] This redirection of funds, amounting to 5% of the total fiscal transfers for PSE core operations, would be *returned* to the provinces (in the aggregate) in the form of research grants to the universities. The second source of funds, for the financing of these recommendations, would be the increases in appropriations to which the government is committed for the realization of its R and D objectives.

106 More needs to be said, I believe, about the reduction which is proposed in the fiscal transfers to the provinces. I do *not* suggest that this be achieved by a simple, across the board cut. To do this would be unfair, on one or both of two counts. First, there is the fact that the PSE fiscal transfers finance a larger percentage of provincial grants to universities and colleges in some provinces than they do in others. And second, there is the fact that the percentage of the provincial grants which is financed by the PSE transfers has grown more in some provinces than it has in others, since 1977. (The reproduction, of Table 3 of paragraph 39, serves as a reminder of these two facts).

107 What I am suggesting, therefore, is that the reduction in PSE transfers, in favor of increasing the funding of sponsored research, be accomplished in a way which takes account of these two facts. One alternative would be to reduce the fiscal transfers in those provinces where the percentage of provincial grants (to PSE institutions) which is financed by PSE transfers *exceeds* the national average percentage; *and* where the provincial percentage has risen by more than 5% since 1977–78. (This "margin," or "tolerance," of 5% is explained in paragraph 40). The second alternative would be to drop the national average threshold, and simply reduce the fiscal transfers in those provinces where the percentage of provincial grants (to PSE institutions) which is financed by PSE transfers has increased by more than 5% since 1977–78. The reduction in any one province would be limited to 10% or less, since the amount of the redirection of funds, in favor of research, is limited.

EPF/PSE Fiscal Transfers as a Percentage of Provincial Operating Grants to Universities and Colleges
(Reproduction of Table 3, paragraph 39)

	EPF/PSE Transfers as a % of Provincial Operating Grants		Increase in EPF/PSE Fiscal Transfer "Share" or Reduction in "Purely Provincial Share"
	1977–78	1984–85	
Canada	68.9%	79.6%	10.7%
Newfoundland	83.3%	106.9%	23.6%
Prince Edward Island	101.5%	106.9%	5.3%
Nova Scotia	87.5%	91.6%	4.1%
New Brunswick	98.1%	101.8%	3.7%
Quebec	56.1%	59.6%	3.5%
Ontario	73.7%	88.7%	15.0%
Manitoba	80.3%	102.9%	22.5%
Saskatchewan	81.6%	90.3%	8.7%
Alberta	63.9%	73.1%	9.2%
British Columbia	78.9%	104.3%	25.4%

Sources: EPF/PSE entitlements from the Department of Finance.
Provincial operating grants (adjusted for interprovincial transfers) estimated by the Department of the Secretary of State based on data from Statistics Canada, published series.

108 It would be helpful if at least one of these two alternatives were to be illustrated. I have chosen the first. Under it, the fiscal transfers would be reduced in those provinces where they (the transfers) represent more than 80% of provincial grants to universities and colleges (the national average, per Table 3), *and* where the percentage (that fiscal transfers represent of grants to PSE institutions) has risen by more than 5% since 1977–78. The provinces which would qualify under this dual test are British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Newfoundland. Prince Edward Island (at 5.3%) would qualify, too, arithmetically, but since the 5% margin is necessarily rather arbitrary, and since the "step" between Prince Edward Island and the next provinces (Saskatchewan and Alberta), is fairly large, I have omitted Prince Edward Island from this illustration.

109 The size of the reduction which would be required of the *"qualifying" provinces, under this illustrative alternative*, is best expressed in terms of the 1984–85 fiscal year. That amount would come to some $210 million, as I have noted earlier (paragraph 105). To achieve this reduction it would be necessary to reduce the EPF/PSE transfers in these provinces by the least of: (1) the amount required to bring the EPF/PSE transfer, expressed as a percentage of the province's grants to universities and colleges, to the percentage which was financed by the PSE transfers in 1977–78, plus five percentage points; *or* (2) the amount required to bring the percentage of provincial grants to universities and colleges financed by EPF/PSE, to the national average percentage in 1984–85 (80%); *or* (3) 9% of the EPF/PSE transfer.

110 All of this, it goes without saying, will be rather technical for most. What most people will want to know is what impact the reductions in this illustration would have on the provinces affected. To answer this question one must take account not only the *withdrawal* of the $210 million from five of the provinces, but also the "*repayment*" of that money to the universities in all 10 provinces. For the $210 million, taken from the provincial treasuries, would be paid, by the granting councils to the universities — at the rate of 50% of the research grants they (the universities) were receiving. (The universities, in turn, presumably would use the funds to "replace" the core funding which they currently use to finance the indirect costs of the research being supported by the granting councils.)

111 The answer to the question, then, as to how each province would be affected by this illustrative reduction in PSE core financing, in favor of a 50% increase in research grants to universities, is shown in Table 5. In four provinces there would be a net loss, in amounts ranging from 2.9% of the PSE fiscal transfers to 5.0%. And in six provinces there would be a gain, in amounts ranging from 0.3% to 5.5%.

Table 5

Net Gain or Loss (–) to the Provinces as a Result of Reducing the PSE Fiscal Transfers to the Treasuries, per Paragraph 109 Above and Increasing the Granting Council Research Grants, to the Universities, by 50% to Cover Indirect Costs in 1984–85*

($ millions)

Provinces	Changes in 1984–85 EPF/PSE Entitlements	Increased Granting Council Money	Net Gain** (loss) To Prov.	Change in Flow as % of EPF/PSE
Newfoundland	– 8.8	3.9	– 4.8	– 5.0%
Prince Edward Island	0.0	0.3	0.3	1.2%
Nova Scotia	0.0	8.0	8.0	5.5%
New Brunswick	0.0	3.1	3.1	2.6%
Quebec	0.0	51.2	51.2	4.7%
Ontario	– 135.1	83.5	– 51.6	– 3.4%
Manitoba	– 16.0	10.8	– 5.2	– 2.9%
Saskatchewan	– 7.0	7.5	0.5	0.3%
Alberta	0.0	19.2	19.2	4.9%
British Columbia	– 43.4	22.8	– 20.6	– 4.3%
Canada	– 210.2	210.2	0	0%

* Figures do not add to zero due to rounding.

** The net gain or loss is equal to the decrease in 1984–85 EFP/PSE entitlement less new money from the granting councils.

Source: EPF/PSE entitlements from Department of Finance.
Distribution of Granting Council sponsored research from Statistics Canada and the Canadian Association of University Business Officers, published series.

112 It will be evident from the table, that the net gains and losses which would be experienced by the provinces, under this illustrative alternative, would be very small indeed — particularly when seen in the context of provincial budgets, which range for example, from $2.2 billion (Newfoundland) to $26.8 billion (Ontario). But if the provinces which would experience such net lossses — or even those where the provincial treasuries, as such, would experience a loss — were to find the reductions too heavy to sustain in a single year, it would be possible to spread the reductions over a five-year period.

113 This illustrates the kind of model I am suggesting for finding the funds which would be required to finance a 50% increase in granting council research grants (for indirect costs). I emphasis that paragraphs 108-112 above are illustrative; that they do not constitute a concrete recommendation.*

The Term of the New Arrangements

114 This is the essence of my proposals concerning the financing arrangements for core funding. It remains to say one thing, before proceeding to the non-financial aspects of this part of PSE financing. It is this: that there should be a five-year term for these, or any new arrangements. This is said not only for the obvious and general reason that the future cannot be predicted, but also for the particular reason that enrolment is very difficult to project — so difficult, indeed, as to render questionable the placing of much confidence in enrolment projections which extend beyond a few years.

115 There are a number of contradictory trends which have been influencing enrolment patterns. In the shorter term a lack of job opportunities undoubtedly has encouraged significant numbers of young people to stay in school longer. In the longer term there have been several other factors which have resulted in continuing higher enrolment rates: the larger proportion of young people completing secondary school and being eligible for post-secondary education; the increasing participation rates of women in PSE, which still have not reached the participation rate of men; and the increasing numbers of adults going into PSE, on a part-time basis, for an advancement of their education, and/or an upgrading of their skills.[32]

116 Offsetting these trends which suggest a continuing growth in PSE enrolment, is the declining number of 18-24 year olds in the population — who make up over three quarters of the full-time PSE students. Population projections show the 18-24 year-old age group to be on the decline from 1983 to the late 1990s. The point at which the decline in the 18-24 year olds will result in a downturn in enrolment is not clear. Current patterns suggest the enrolment will grow at diminishing rates over the next five years, at the end of which time the effects of the declining number of 18-24 year olds in the population should be more evident and would have to be reassessed.[33]

117 If, in the event, it *were* to transpire that enrolments were to decline, and to decline beyond a significant threshold (say 10%), then the question should properly be raised as to whether a GNP escalator had not become "too rich." Put rather more directly, if enrolments were to

* This illustration may be looked at, by those who are knowledgeable about the EPF/PSE arrangements, in the context of paragraphs 41-43. If these were to be put into the picture, a much larger number of options (for effecting this redirection of funds) would theoretically be possible. But this does not affect either the illustrative model I have employed (for the redirection of funds), nor the analysis upon which it is based.

decline by more than (say) 10%, it almost certainly would be a misallocation of funds to continue to increase the core funding to universities and colleges by the rate at which the GNP and population was rising. It would be much more sensible to escalate the core funding grants, both federal and provincial, by a smaller percentage, with the difference being allocated, again, to research and excellence. It is for this reason, in particular, that I suggest the Post-Secondary Education Financing Arrangements should be reviewed every five years.

The Objectives to be Realized by Federal Contributions Toward the Core Financing of Canada's Universities and Colleges

118 Up to this point in the report I have centered my attention on the issues which need to be addressed, and the problems which need to be resolved, in the financing arrangements for post-secondary education, as such. For until this is done, and until some solutions have been found, there is not much point in debating the principles and the objectives which, it is generally understood, Parliament wants to achieve through its legislation on PSE financing.

119 Once having found some remedies, however, to the deficiencies which exist in current financing arrangements, there *is* some point, I believe, in laying the reformed arrangements alongside the objectives which Parliament is seeking to achieve, the better to judge the adequacy and the efficacy of the arrangements being proposed. It is for that reason that I believe it would be helpful, for Parliament itself, in legislating the changes the government decides to introduce, to state the principles or objectives it is seeking to realize by way of the whole of its legislation on PSE financing. This presumably would be done, as generally is the practice, by declaratory legislation in the statute's preamble.

120 The objectives, as I see them, which lie behind the decision by successive governments to contribute to the public financing of Canada's universities and colleges are six in number:

(1) To assure *accessibility* to a university or college education for all qualified students in Canada.
(2) To provide *high quality* education, and related research, in the nation's universities and colleges.
(3) To enhance the *employment potential* for students of all ages, as well as their ability to "stage" their entry, or re-entry, into the labor force.
(4) To enhance the *contribution of higher education and research* to the social, and economic, and cultural development of the nation.
(5) To enhance the capacity of Canadians generally to adjust to *changing technological, economic and socio-cultural demands* through both early and continuing education.
(6) To enhance the *capacity of universities and colleges themselves to adapt* to emerging economic and social and technological demands.

121 All of these objectives, it will be evident, are of a very general order, and could properly find their way into declaratory legislation. There are, or there may be, however, some rather more specific objectives which the government and Parliament may want to see achieved in post-secondary education, but which may or may not be seen to be appropriate in a preambular statement of legislative purpose. Two come to mind as a consequence of the debates which have taken place over the past few years concerning the EPF arrangements:

(1) To assure to all students the right to receive their post-secondary education in any part

of Canada without the impediment of artificial or discriminatory barriers ("the right to mobility").

(2) To assure to the taxpayers who so substantially finance Canada's universities and colleges, and to those who in Parliament and provincial legislatures legislate the taxes and expenditures which are required, that the students and the educational community are informed as to the extent to which post-secondary education is financed by the taxpayers, and how much is being paid by the students, and by the benefactors of Canada's universities and colleges ("the right to know").

122 These objectives, it will be evident, are of a rather different order than those which were identified in paragraph 120. They — the more general objectives — are those which can be expected to be achieved, and which it is in the nation's interest to achieve, by the adequate financing of Canada's universities and colleges. But the more specific objectives — "the right to mobility" and "the right to know" — are objectives which require the taking of, or the refraining from the taking of, certain specific or particular actions, on the part of the provinces. And a simple declaratory statement of objectives by the Parliament of Canada would not require the provinces to perform the action, or "non-action," called for.

123 There are three ways in which the question of these more specific objectives can be addressed, assuming the Government of Canada and the provinces perceive them as being important enough to warrant this kind of attention. One would be for the two objectives (the "right to mobility" and the "right to know") to be placed in the declaratory sections of Parliament's legislation on PSE financing — along with the six objectives listed in paragraph 120 — it being understood that their presence placed a moral obligation on the provinces to realize them. The second alternative would be for the federal and/or the provincial governments to enter into an agreement under which the provinces, as well as the federal government, declared their support for the two objectives, and their intention to realize them. The third alternative would be for the Parliament of Canada to make the realization of these two objectives a condition of the annual escalation of the PSE transfers.

124 Given the spirit of the recommendations I am advancing in this report — namely the building into PSE financing arrangements of incentives, rather than conditions — I would see alternatives one and two as being the more desirable of the three approaches, and hopefully as viable as the third.

Research in Canada's Universities

125 My recommendations concerning the financing of research will already have become apparent. First, I propose, as an over-arching objective, a moderate, and a continuing increase in the relative emphasis accorded by the federal government to the financing of research in Canada's universities, as opposed to the core financing of PSE institutions.

126 Second, and more specifically, I propose that the Government of Canada recommend to Parliament an increase in the appropriations of the granting councils — Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC), Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) and Medical Research Council (MRC) of some $250 million, for 1986-87, to be financed in the manner outlined in paragraphs 105-113. The purpose of this increase would be to enable the councils to finance the indirect costs of research — as defined by the Canadian

Association of University Business Officers (not including professorial salaries). This would amount to 50% of the grants which are made by the granting councils, as has earlier been observed.

127 My third recommendation is that the Government of Canada commit itself to a five-year plan for the financing of research in Canada's universities, under which the annual escalation of the appropriations for the granting councils would "lead" the rate of increase in the GNP. In fact, the rate of increase over the seven years ending 1984–85 has been 1.5 times the rate of increase in the GNP (taking all of the granting councils together): I would recommend that the Government of Canada commit itself to a rate of increase over the next five years of *at least* 1.5 times the rate of increase in the GNP. This rate would apply, of course, to the base amount of 1985–86 plus the $250 million increase provided for in paragraph 126.

Centres of Excellence in Scholarship and Research

128 One can scarcely survey the broad scene of post-secondary education without perceiving that there are other issues to be addressed, as well as the financing of core operations and research. There is, for example, the question as to how the university and college system can best be adapted to meet the emerging needs of the late 1980s and the 1990s — more specifically what adaptation, and differentiation, and specialization are called for, in the system, to render it optimally effective and efficient in meeting the challenges it confronts. There is also the question, in respect of individual institutions, as to how to achieve the flexibility and adaptability which is required, in both staffing arrangements and operational management, if they (the individual institutions) are to respond to the changing demands with which they are confronted. These, however, are questions which only the governments which have legislative powers in the field of education can address.

129 There is, however, another broad question concerning the PSE system which, in my judgment, is a proper concern of the Government of Canada. It is, as I said in earlier pages (paragraphs 65-73), whether there exist in the PSE system the incentives, or indeed the vehicles, for facilitating and financing the development of world-class centres of excellence. It is important to repeat, lest I be misunderstood, that this is not to question the excellence which is to be found in individual universities and colleges, and individual faculties within them. Nor is it to ignore the very substantial contribution to excellence, through the support of individual scholarship and research, of Canada's granting councils. Least of all is it to suggest that there do not exist, in any of the regions of this country, the people and the potential which can be mobilized into the kind of world-class centres of which I am speaking.

130 What *is* lacking is precisely what I imply — the vehicles, and the incentives, for *mobilizing* the resources and the talents of this large and sparsely populated country, into the kind of "critical mass" which is called for, and which is to be found in world-class centres of excellence. I am speaking of scholars and researchers, of technology and equipment, of research libraries and facilities — everything that is required, and is to be found, in centres which "set Canada apart." When I say "centres," it should be added, I *do* by and large mean identifiable institutes or institutions — though I do not mean to exclude individual faculties, where they possess the range and the depth of talent, plus, of course, the coherence, which characterize the centres of excellence of which I speak.

131 I have already said why it is unreasonable, indeed unnatural, to expect individual universities or provinces — particularly the smaller ones — to assemble the resources which are required to create specialized institutions which far transcend the constituency which they serve. I have already alluded, too, to the fact that granting councils, whose primary purpose it is to finance individual scholarship and research, cannot be expected to search out and to finance those "institutional" centres of excellence which will best serve the interests of Canada as a nation. And finally, I have expressed my doubts as to whether *any* one sector — be it the public, the private, or the university sector — possesses the range of perspectives which is called for to make the difficult judgments which are involved in choosing the areas, or centres which should be supported. I would add, now, indeed, that, in my view at least, it is not even a foregone conclusion that centres of excellence should necessarily be exclusively identified with universities. Nor do I believe that a centres of excellence program should be financed exclusively by the public sector: the private sector unquestionably has a role to play, as well as benefits to be gained.

132 All of this points to the need for a quite new, and innovative approach — not only in the actual development of the centres, but also, and before that, in the determination as to the kind of vehicle which would be best able to make the judgments which are called for. The judgments to which I am referring, of course, are those which would be involved in deciding which centres of excellence, in what areas of concentration, should be supported in Canada today. To this end — of bringing a new and imaginative approach to the whole question of centres of excellence — I am recommending that a blue-ribbon committee be named, by the Government of Canada, composed of representatives of the public and private and university sectors, to propose to the government a vehicle or vehicles, for the funding of a select number of world-class centres of excellence in Canada.

Core Financing and the Funding of Research and Excellence: An Evolutionary Process

133 This concludes my presentation of the proposals I would advance for reforming the arrangements under which the Government of Canada contributes to the financing of post-secondary education and research.

134 It will be evident, I believe, that the essence of my recommendations lies in their evolutionary character. The core financing proposals are based upon present federal and provincial roles in the financing of post-secondary education, but with changes being made to harmonize the priority being accorded to university and college financing by the federal government and the provinces. The priority which would be proposed by the Government of Canada would be that which has already been legislated by Parliament, to begin April 1, 1985, subject to the adjustment of that priority in any province which chooses a lower priority. The objectives which would be enunciated for the revised financing arrangement would be those which are familiar to government and educational circles alike, subject to the possibility of introducing two new ones, which would likely be incorporated either in legislation, or in a federal-provincial agreement.

135 The proposals advanced for the financing of research in Canada's universities are equally evolutionary in character. The vehicles for financing an expansion of sponsored research would continue to be Canada's highly respected granting councils. The instrument by which greater emphasis would be given to research would be the payment of the indirect costs of the research being sponsored by the granting councils — a proposal which the universities themselves have

been advancing for years. And the recommendations as to how those higher levels of funding would be financed are equally familiar to those concerned with higher education and research: a moderate redirection of funds from federal core financing (i.e. from the cash payments to the provinces).

136 The only proposal which would call for a change in the structures having to do with post-secondary education, is that which would flow from the naming of a blue-ribbon committee to propose to the Government of Canada a vehicle, or vehicles, for the funding of a select number of world-class centres of excellence in Canada.

137 The antithesis of this evolutionary approach to the financing of higher education and research would, of course, be a radical restructuring of the roles of the federal government and the provinces in the financing of PSE. The options for doing this are presented in the paragraphs which follow.

Approach Number II:
Getting Off the Present Playing Field and Onto Another One

138 I come, then, to the other main approach to the reforming of PSE financing arrangements — namely the radical reform approach.* It differs from the evolutionary reform approach, as I have said, in that it would call for a major change in the roles of the federal and provincial governments in the financing of post-secondary education and research. Specifically, the Government of Canada would vacate the field of core financing, and would devote the cash it now is paying to the provinces to one of two purposes (or some combination of the two): a system of universal grants to post-secondary students; or a massive increase in research grants to universities. The effect of both of these options would, in certain particulars, be similar:

(1) The provinces would become solely and exclusively responsible for the financing of core operations of universities and colleges, and for determining the relative burden to be borne, in such financing, by the students and by the taxpayers in general.

(2) The Government of Canada would terminate its cash payments to the provinces for core financing, a reduction which, by the nature of present arrangements (as adjusted per paragraph 140), would be *equal per capita* for all provinces but *unequal per student* as between the provinces (there being more students per 100,000 people in some provinces than in others).

(3) The provinces would reduce their grants to the universities and colleges, presumably by amounts related to the size of the cash payment they (the provinces) had lost -- with the scale of the cuts differing as between provinces (for the reasons referred to above).

(4) The universities and colleges across the country would be affected unevenly by the withdrawal of federal cash payments. This follows, inevitably, from what has been said above: that the flow of federal funds into individual provinces in the form of student grants, would be different than the present flow of funds on a per capita basis; and that, correspondingly, the amount by which provincial grants to universities and colleges were reduced would differ from province to province (on a per student basis). So the amount

* The "withdrawal approach" mentioned in paragraph 88 is described and remarked upon in paragraphs 174–179.

of "new federal dollars" going to universities and colleges, directly (research grants), or indirectly (student grants), could not, by the very nature of the arrangements, be expected to equal, on a per student basis, the amount by which the provinces might reduce their grants to individual PSE institutions (as a consequence of the withdrawal by the federal government of the PSE cash payment).

(5) For all these reasons tuition fees would rise, unevenly, across Canada (to make up for the loss of core funding from the federal government). In the *student grants option* the students would receive grants — or "vouchers," as they commonly are called (negotiable only for the payment of tuition fees) which might or might not fully offset the rise in tuition fees. In the *research grants option*, the increase in tuition fees in universities (not colleges) might be moderately attenuated by the extent to which increases in research grants "freed up" core operation monies, which had formerly been used by the universities for supporting the overhead costs of research.

139 Before proceeding to a description, and an evaluation, of these two options, two important things need to be said: how much money *would* be withdrawn from the provinces by a termination of the federal government's role in PSE core financing; and what educational and federal-provincial objectives would be served by the two proposals which are here examined?

140 *The Amount of the Federal Cash Payments.* The termination of the Government of Canada's contributions toward PSE core financing would, it will be evident, call for the government to *leave* with the provinces the PSE tax transfers (there is no alternative, in any event), and to "*retrieve*," or redirect, the annual cash payments. But to do this, and nothing more, would be to perpetrate an inequity. For the number of tax points which have been made available to Quebec, over time, is greater than the number which were transferred to the other provinces.* This means that the part of the fiscal transfer paid in cash to that province is smaller, relatively speaking, than it is in the other provinces. So, for the Government of Canada simply to withdraw the cash payment to the provinces would be to withdraw less from Quebec, in relative terms, than from the others.

141 To treat the provinces equally, therefore, it would be necessary to leave with all of them, in equalized tax points *plus* cash, a per capita amount which is equal to the per capita amount Quebec is receiving in equalized and non-equalized tax points. The cash required to do this would amount to roughly $450 million (1984–85) — which would reduce the cash available for universal student grants, or for research, as the case may be, to some $1.6 billion.[34] It is this figure — $1.6 billion — which must be borne in mind when considering the redirection of funds which would be involved in the two radical reform options, *not* the $2.1 billion of cash payments presently being paid (paragraph 37).

142 *The Educational and Federal-Provincial Objectives Being Served by These Two Options.* The primary objective which would be served both by the student grants option and by the research grants option would, so far as I can judge, be a federal-provincial relations objective. First the EPF/PSE financing arrangements have, as I have said, been so much a bone of contention between the federal and provincial governments, that the removal of one of the two orders of government

* The reason for this is to be found in the history of federal-provincial fiscal relations, and happily — I say this because of its inordinate complexity — is not directly pertinent to our analysis here.

from the field is a beguiling possibility — even though, as we shall see, the alternative ways of achieving this are not quite as simple as they might appear. Further, for those who believe that the federal government has no constitutional role to play in the field of education, not even the use of its spending power to assist in the financing of the core operations of post-secondary education — the withdrawal of the Government of Canada from the field of PSE financing would be welcomed. Whether all of those who hold this view would welcome a larger federal role in student assistance, or in the financing of research, may be questionable, but it seems generally to be true that, among those who hold this view, the acceptance of a federal role in these areas is less contentious than is the financing of post-secondary education as such.

143 As for the educational objectives which would be served by the radical reform options, there are, it seems to me, two. One, which has essentially to do with the universal student grants option, is that an additional, and independent, source of funds for the financing of PSE core operations — namely student tuition fees — would be increased enormously (financed substantially by the universal grants). And this, in itself, would be desirable. For it would render the universities and colleges less vulnerable to the "single paymaster syndrome" which, it is sometimes suggested, is the potential consequence of these institutions relying, to the extent of 80%, on a single governmental source for its basic funding.

144 The second educational objective to which I refer — this time attaching to the research grants option — is the achievement, by that option, of a very material shift in university (if not college) policy, in the direction of research and excellence, and away from accessibility and teaching *per se*. How radical such a shift should be is, of course, open to debate. But when such a policy direction is married to the federal-provincial objectives mentioned above, it leads easily to the conclusion that the whole of the cash payment ($1.6 billion) should be shifted to research and excellence.

The Universal Student Grants Option

145 The essence of the Student Grants Option is not difficult to describe. The Government of Canada would announce that it was stepping out of the field of core financing of universities and colleges, in the interest of leaving that area of responsibility exclusively to the provinces. It would further announce that the cash portion of the federal fiscal transfer now going to the provinces would instead be paid to students, and through them to the universities and colleges. In its simplest terms the $1.6 billion mentioned in paragraph 141 would be divided up among the full- and part-time students (900,000 of them, on a "full-time equivalent" basis),[35] which would result in a payment of roughly $2,000 per student (the cheque would, of course, be negotiable only to the credit of a certified university or college).*

146 The provinces, in their turn, would become, even more clearly than now, exclusively responsible for determining the levels of government funding of Canada's universities and colleges, and for determining the level of tuition fees to be charged. This would take the form, in the first year of the new arrangements, of increases in tuition fees, occasioned by the loss to provincial treasuries of the federal PSE cash payment — with each province deciding, of course, what fee increases were warranted. The universities and colleges, in turn, would increase

* Dividing the $1.6 billion by the sum of full-time equivalent university students and full-time college students yields $1,849 per student for 1984–85. For the sake of exposition, this is rounded to $2,000 throughout the text.

their tuition fees to make up for the reduction in their grants from the provinces. And the students, in their turn, would face an increase in student fees — though they would look to the new student grants to pay for this increase in their tuition fees. (The likelihood — more accurately, the improbability — of the student grants matching the increases in tuition fees in the case of individual students is dealt with in paragraphs 149 and 151 below.)

147 In the years following the first year of the new arrangements, the provinces would continue to play the pivotal role in determining the level of tuition fees. If provincial grants to universities and colleges kept pace, more or less, with inflation, on a per student basis — as presumably the universal student grants paid by the federal government would, in one way or another, do — then tuition fees (in real terms) would not have to be increased. If, however, the provincial grants were to decrease, or be frozen, or even minimally increased, then it would be necessary to increase tuition fees. The governments of the provinces would be exclusively responsible for taking these decisions, and it would be fortuitous if there were to be any relationship between the increases in tuition fees, and the increases in federal student grants (speaking of Canada as a whole).

148 To describe the student grants option in such simple terms, is, as will already have become evident in paragraph 138, too simplistic. For each of the elements of the options, as I have identified them, contains complications which need to be understood, and, more than that, resolved, if this approach to the financing of PSE is to be considered as a serious possibility. I refer, for example, to the fact that the amount of the universal grant per student could not be calculated simply by dividing the quantum of cash by the number of students. I refer, also, to the fact that a neat match could not be expected between the quantum of the student grant and the increase in the student fees in individual institutions. And I refer, finally, to the question as to whether the exclusiveness of provincial responsibility for the financing of PSE core operations — the central purpose of the student grants option — would survive in the public's perception, when the tuition fees (provincial) rose but the student grants (federal) did not. It is necessary, in short, if this option is to be presented as a reasonably serious possibility, that each of its elements be examined in greater detail.

149 *The Amount of the Federal Grant to Each Student* could, on the face of it, as I have already said, be calculated simply by dividing the federal cash payment (adjusted per paragraph 141) by the number of students (per paragraph 145). To make the calculation this way, however, would be to fail to take account of the different levels of fees which are charged by universities and colleges for different programs of study (and the expectation would be, of course, that the amount of the student grant would in some way be related to the fees charged for different programs). The fees for a year in a community college, for example, are generally less than they are for a year in a university; the tuition for a year in the social sciences is less than it is for a year in the natural sciences; the fees for a year in arts and science are less than they are for a year in medicine; those for a year in undergraduate studies are less than the fees for a year in graduate studies; and so on.

150 To take account of these differences — to render reasonably fair the size of the grants to different students, in short — it would be necessary to "weight" the grants in respect of the fees for different university and college programs. The simplest way of doing this — if a rather rough and ready way — would be to relate the size of the student grant to the relative level of the tuition fees across Canada for the program being taken by the student. To be more

precise, the Canada-wide average of the tuition fees for each of the categories of educational programs would be calculated, and the average student grant ($2,000) would then be weighted to give the amount of the student grants for individual programs.

151 The apparent straightforwardness of this "weighting" approach to the setting of different levels of student grants, it must be said, is somewhat illusory. It (this approach) does not address the fact that Quebec's CEGEPs don't have tuition fees; it does not address, either, the differences in tuition fees as between the provinces; nor does it address the question as to how the different university and college programs would be categorized. But this presentation of an approach to the determination of the levels of student grants illustrates the problems which would be confronted.

152 *The Escalation of the Student Grants.* The next question would be whether and how to escalate ("index") the student grants. If the Government of Canada had committed itself to the view that the share of the GNP being devoted to post-secondary education should be maintained (per the evolutionary reform approach, as recommended), it would seem logical to escalate the student grants by the rate of increase in the GNP. To do this, however, would be to index student grants at a rate higher than that at which Old Age Security, and Guaranteed Income Supplements, and Family Allowances are indexed (the Consumer Price Index). And this would pose obvious difficulties.

153 The only practical conclusion, therefore, would be to increase the student grants, each year, by the rate of increase in the Consumer Price Index. The argument might be advanced, it should perhaps be added, that a more desirable approach would be to increase the student grants each year by a percentage roughly equal to the percentage increase in tuition fees in Canada. To do this, however, would be to give to the provinces a modest incentive to control or reduce their grants to universities and colleges, in the knowledge that a not insignificant part of the consequent increase in tuition fees would be financed out of the federal *treasury*. From the point of view of the federal *treasury*, such an approach would be tantamount to creating a new open-ended expenditure program: for increases in student fees would automatically trigger increases in the student grants. So for this reason, too, the most likely approach to the escalation of student grants would be the use of the Consumer Price Index. (Not to escalate the student grants at all would be seen to be contrary to Parliament's present policy of escalating its contributions toward PSE by the rate of increase of the GNP.)

154 *Increases in Tuition Fees: the First Year of the New Arrangements.* Parallelling the determination of the size of federal grants to students, would be the determination by the universities and colleges, and the governments of the provinces, of the amount by which tuition fees would have to be increased (consequent upon the elimination of the federal cash payments). The sequence of events is easily enough described: the province would "distribute" its loss of revenues among universities and colleges, much as they would distribute an *increase* in grants; and each university and college would distribute its loss in provincial grants among its students, in the form of increases in tuition fees (in certain of the provinces this might be decided by the government).

155 The consequences which would follow in the wake of these apparently straightforward decisions, would, however, be very much more complicated. First, as I have said, the amount of federal revenues being withdrawn from individual provinces (being some $65 per capita),

would not equal the new revenues coming in, by way of the students (being an average of $2,000 per student).[36] The results would look something like this:

Table 6

Losses and Gains by Province from the Payment by the Government of Canada of Student Grants of an Average of $2,000, Instead of a Per Capita Payment of Approx. $65 to Provincial Treasuries, 1984–85*

($ millions)

Newfoundland	$ - 14.1
Prince Edward Island	- 2.7
Nova Scotia	- 0.8
New Brunswick	- 11.9
Quebec	+ 130.1
Ontario	+ 15.1
Manitoba	- 12.5
Saskatchewan	- 17.4
Alberta	- 22.7
British Columbia	- 63.0
Canada	0

* Figures do not add to zero due to rounding.
Sources: EPF entitlements from the Department of Finance.
Enrolment statistics from Statistics Canada.

The differential effects upon individual provinces, it is evident, would be marked indeed.

156 The second consequence, it would be logical to expect — given that the gains and losses, by province, from the new system would be unequal — would be that the gains and losses of income by individual universities and colleges would be unequal. Some would end up with lower revenues than under present arrangements, and some with higher. The same would be true of individual students. With the increases in tuition fees being unequal across Canada (as they certainly would be, given that some PSE institutions would gain in revenues, and others would lose) — some individual students would receive grants which were *smaller* than the increase in their tuition fees, and some would receive grants which were *larger*. (The kinds of numbers we are talking about, in the aggregate, are illustrative. The tuition fee in Canadian universities is somewhere around $1,000. This could be expected to rise, on average, to $3,000. The average student grant, on the other hand, would be $2,000. So the "average" student would "break even." But the typical case would not be this. Fees could easily rise by more than $2,000 in some institutions. causing these students to pay higher tuition fees than before; while in other institutions, it is possible that fees would not rise by the full $2,000, leaving these students better off.)[37]

157 *Increases in Tuition Fees in Subsequent Years.* Looking beyond this initial year of adjustment (or disequilibrium), the advantages of the student grants option would, on the face of it, come to be realized. First, the respective roles of the federal and provincial governments would have

been clarified — at least insofar as core financing was concerned. And second — of significance to universities and colleges — post-secondary institutions now would have available to them two major sources of revenue instead of one: tuition fees now would constitute something under 40% of operating revenues (instead of the present 14%); and provincial grants now would constitute something over 50% (instead of the present 80%).*[38] True, the respective roles of the provinces and the Government of Canada in the fields of student assistance and of research, would *not* have been clarified (made exclusive), but at least *one* major step would have been taken in the direction of clear and mutually exclusive federal and provincial roles.

158 Whether this achievement — of underscoring the exclusivity of provincial jurisdiction over core financing — would enter into, and survive in the public consciousness, would be the critical question for the *true* realization of this objective. Specifically, the question is whether, in the future, when university and/or college fees were increased, the public would look to their provincial governments for relief — if relief there were to be; or whether they would look to the Government of Canada for an increase in the student grants. Logically, of course, they should, in such circumstances, look to their provincial governments: first, because the provincial governments would have, even more clearly, exclusive jurisdiction, and therefore responsibility; and second, because the federal student grants would already have been indexed (in this formulation, at least). And that is how the public *might* react. But it is at least equally possible that the public reasoning might be different: that they (the public) would look upon the federal grants as being the major source of student funding to meet the payment of tuition fees, and that, in consequence, they would look to the *federal* government to respond to increases in tuition fees, by increasing its student grants. If this *were* to be the public reaction, the greater clarity as to the exclusivity of provincial jurisdiction over the funding of universities and colleges would not, in reality, have been realized.

159 *Assessment of Student Grants Option*. This, then, is how, from my perspective, the student grants option would work. It remains only to assess its efficacy, in comparison with the evolutionary reforms I have proposed, in achieving the goals of higher education and research.

160 It has to be said, first, that the student grants option, unlike the evolutionary reforms approach, makes no net contribution toward the achievement of educational objectives — which is to say toward greater accessibility, by way of improvements in core funding. The reforms I have earlier proposed would commit the Parliament of Canada to increasing its contribution toward PSE at the rate of increase of the GNP, and would provide to the provinces a powerful incentive to escalate their grants to universities and colleges at a similar rate. The student grants option would not; all it would do would be to index federal student grants to the rate of increase in the Consumer Price Index.

161 Second, the student grants option would, on the other hand, contribute to a certain clarity in the federal and provincial roles in post-secondary education and research. That clarity would not, however, extend to the fields of research and student assistance (the federal and provincial governments would still jointly occupy these fields); and even in the area of core financing the presumed clarity could turn out to be illusory — for the reasons I have advanced in paragraph 158.

* These figures are used only to illustrate the general point that the shift of federal PSE cash payments from provincial governments to students (and thence to universities and colleges) would reduce the relative reliance of these institutions on the provinces as the "single paymaster."

162 Third, the student grants option would cause a considerable disequilibrium in the whole of the PSE system — as provinces, and universities and colleges, and students alike, found themselves having to cope with major changes in the flow of funds in the system; and found themselves, too, confronting the hard fact that some of them were emerging as "winners," and others as "losers." Accompanying this disequilibrium in the PSE system would go all of the consequent educational, and federal-provincial, and political problems. The evolutionary reforms approach, on the other hand, *because* it would involve incremental changes in present structures and roles, rather than a radical restructuring, would involve far fewer adjustments, and equally fewer frictions.

163 Fourth, the student grants option carries with it the potential for a considerable disillusionment, with government generally, on the part of the several constituencies of post-secondary education: the universities and colleges, the faculties and the students. For what would be happening, from their point of view, would be that governments would be engaging themselves in the tidying up of their jurisdictional roles, and with rendering more visible the respective roles they were playing, but without making any net dollar contribution to the achievement of educational objectives.

164 Finally, the student grants option, unlike the evolutionary reforms proposed, would sharply limit the capacity of the Parliament of Canada, in the future, to contribute to the health and the well-being of the nation's universities and colleges. Its role would be limited to that of funding student aid and research, and — to introduce a bit of whimsy — to responding to political pressures to raise its student grants, when the universities and colleges raised their fees. Moreover, the linkage which exists in the recommendations I have advanced, between the funding of core operations and the funding of research, would be lost in the student grants option — at least insofar as the Government of Canada is concerned.

165 It is for all of these reasons that, from the outset, I have recommended against the radical reform approach, including the student grants option.

The Research Grants Option

166 The second option, lying within the radical reform approach, calls for the redirection of federal cash payments from core financing to research. This is not, it must be said, an option which is widely advocated, or one which has received much public attention or support. But it is one which has been seriously enough mooted, in certain academic circles at least, that it warrants examination.

167 The beginning of an exposition of this option must be a reminder of the premises and the magnitude of the programs involved. The adjusted federal cash payment for core operations — the $1.6 billion[39] — would be directed into the research funded by the granting councils (currently $414 million), or, more broadly into the research and scholarship funded by them (together some $458 million).[40] If the Government of Canada were to develop a centres of excellence program, along the lines discussed in paragraphs 128-132, this program, too, could be partly financed out of the $1.6 billion (with the private sector contributing its part as well). What the costs of such a program might be is purely speculative at this time, but for the sake of exposition let me assume the federal appropriations would be some $250 million a year. Further, the overhead costs of the research funded by the granting councils would be financed out of

the $1.6 billion — the minimum amount being $210 million, as suggested in an earlier part of the report. Taking all these together, the additional $1.6 billion would be allocated, under this hypothetical scheme, to the centres of excellence ($250 million), to the funding of the overhead cost of research ($210 million), with the balance of $1.2 billion going to augment the granting councils' budgets for research and scholarships (now at some $458 million). This broad hypothesis is, I believe, more or less consistent with the proposition advanced, that the federal cash payment should be redirected from PSE core financing into university research.

168 The first question which strikes one is whether such a sharp increase in the funding of research (and scholarship) in Canada's universities really is viable: whether it would yield fully productive results, or whether it would not turn out, in some significant measure at least, to be a wasteful allocation of funds. And beyond the question of waste, there is the question of the *optimum* allocation of funds: whether the whole of the $1.6 billion should be devoted to research and excellence in Canada's universities, or whether it would not be more effective to devote a large part of that sum to R and D generally — including, of course, in a major way, the private sector. Such a proposition is not, however, what the advocates of this option have in mind, as I understand them at least: their idea is to redirect funds *within* the PSE sector.

169 The second question which occurs to one, is the impact such a redirection of funds would have upon the financing of university and college core operations. The provinces, of course, would have lost $1.6 billion, and the universities and colleges, together, would likely have lost an equivalent amount. And only a fraction of the $1.6 billion would clearly become "available" for core financing — being, specifically, the $210 million of university money now going into the overhead costs of research, and which, under this scheme, would become available for core financing. So, at the very least, over seven-eighths of the $1.6 billion would *not* be available for core operations, which suggests that under this option, as under the student grants option, tuition fees would have to be increased. But in the research option there would be no universal-student-grant offset to the increase in tuition fees. It follows that the impact on the students would not only be uneven, as in the earlier option, but also severe. In effect, the students would, on the average, be asked to contribute some $1,600 each toward the financing of research.[41] Either that, or the provincial governments would have to find some other source to replace the $1.4 billion the universities and colleges had lost.

170 To say this is to say almost as much as needs to be said about this option. A word should, however, be added about its "distributional effects." By this, I mean, of course, the differences in the financial impact of the research grants option upon the individual provinces, and upon the individual universities. (The colleges would gain nothing out of this option. They could only stand to lose, by reason of the reduction in provincial grants, occasioned by the elimination of the federal PSE payments. For the research function, it will be remembered, is largely confined to the universities, and the colleges could not gain through the receipt of research grants.)

171 Insofar as the provinces are concerned — the provinces, as such, not the governments of the provinces — the flow of funds into individual provinces would be uneven: some would gain, through a net inflow of funds, and some would lose. This is evident in the following table which shows the provinces where the inflow of research grants would likely exceed the loss of core operation funds, and vice versa. (It is assumed, in this table — only because this is the only way to get any sense of the distributional effect at all — that the proportion of the new research funds going to the different provinces, under this option, would be the same as the

proportion of granting council monies *now* going to the several provinces. The gains and the losses are derived from the distribution of the $1.6 billion among the 10 provinces.)[42]

Table 7

Differences Between Estimates of Inflow of Research Grants and Reduction in Fiscal Transfers Under the Research Grants Option*

($ millions)

Newfoundland	– 7.2
Prince Edward Island	– 6.1
Nova Scotia	+ 5.5
New Brunswick	– 22.4
Quebec	– 29.1
Ontario	+ 66.0
Manitoba	+ 14.9
Saskatchewan	– 7.4
Alberta	– 4.2
British Columbia	– 10.1
Canada	0

* Figures do not add to zero due to rounding.

Sources: EPF/PSE entitlements from the Department of Finance.
Distribution of Granting Council sponsored research from Statistics Canada and the Canadian Association of University Business Officers, published series.

172 Insofar as individual universities are concerned, the story would be the same: the flow of funds into some universities (in research grants) would exceed the losses in provincial grants (occasioned by the elimination of the federal cash payments), and in others it would be less. Using the same assumptions as are outlined in paragraph 171, here are some examples of the kind of "disparity" that would result from the introduction of the research grants option. Only a few universities would receive large increases in their total revenues (20% or more): McGill (+ 32%) and McMaster (+ 29%). Examples of the (many more) universities which would lose revenues through such a scheme (20% or more) are the University of Prince Edward Island (-35%), the University of Moncton (-32%), the University of Quebec at Montreal (-26%), Laurentian University (-22%), Brandon University (-25%), and the University of Regina (-24%).[43]

173 It will be evident, I believe, without any further words from me, why I am not recommending the research grants option.

Approach Number III:
Getting Off the Playing Field as a Major Player

The Withdrawal Approach

174 The third broad approach to changing the PSE financing arrangements — beyond the evolutionary reform approach, and the radical reform approach — is what I have described as the "withdrawal approach." Under this approach the Government of Canada would take a definitive, and irrevocable decision that it did not in any way intend in the future to augment provincial revenues *for the purpose of financing the core operations of Canada's universities and colleges*. It, the Government of Canada, would remain in the field of student assistance (the Canada Student Loans Program), and would continue to support the granting councils in their mission of financing research and scholarship. But it would withdraw, unequivocally, from the financing of university and college core operations — whether that was intended in the EPF/PSE financing arrangements, or not.

175 This would mean that the "two perspectives problem" of federal-provincial relations would be settled once and for all (the problem described in paragraphs 14-21). Any reform of current EPF/PSE financing arrangements in the direction of "dedicating" federal fiscal transfers to universities and colleges — Approach Number I of this report — would be rejected. Even the possibility of a radical reform of federal PSE financing arrangements, in favor of shifting to universal student grants (vouchers), or in favor of substantially increased research grants to the universities — Approach Number II of this report — would also be rejected. Instead the Government of Canada would renounce any intention of contributing cash *for PSE operations* — whether to provincial governments, or students, or universities and colleges.

176 This would, as I say, settle the "two perspectives issue." But it would not neccesarily settle the issue as to what was to happen to the $2.1 billion in cash now going to the provinces in the name of PSE (or the $1.6 billion, as adjusted per paragraph 141). For the settling of the "two perspectives issue," by the renunciation by the Government of Canada of any federal assistance *for* PSE core financing, would make it unequivocally clear that if EPF/PSE cash transfers to the provinces were to continue, it would *not* be for the purpose of financing post-secondary education. Nor would it be for the purpose of financing *any* provincial program which was seen by Parliament as being vested with some national purpose, or dimension.

177 When the federal withdrawal from the financing of PSE is posed in this way — whether that was what was intended in 1977 or not — it is not a foregone conclusion that the $1.6 billion would continue to flow to the provinces. For to do so would be to decide upon a totally unconditional cash grant to the provinces, untinged in any way with any stated objective. It would not be designed to equalize the fiscal capacity of the provinces, for the $1.6 billion represents an equal per capita grant to all provinces, rich or poor. And besides, there already exists a $5.4 billion program for revenue equalization in the provinces. The cash grant would not be designed, either, to support any designated provincial program, for the federal "renunciation" would have ruled that out. It would simply be a matter of federal taxes being imposed and collected for the purpose of enabling the provinces to spend more, or to reduce their deficits. This may seem to be a rather direct way of stating the situation, but that, in fact, is the way it would be.

178 Under such circumstances, the Government of Canada would be obliged, it seems to me, to consider its options. It could employ the $1.6 billion to reduce *its* deficit; or it could continue to pay it (the $1.6 billion) to the provinces to enable them to reduce *their* deficits — or to finance some other undesignated purpose.

179 My own views on this option have already been expressed, at least inferentially. I regard as being unlikely — certainly in the longer run — Parliament being willing to impose and collect taxes for the purpose of making grants to the provinces which are not invested with any national purpose.

CONCLUSION

180 It is this question of national purpose which lies at the heart of the issue of the financing, by the Government of Canada, of post-secondary education. At least so it seems to me. The issue is whether the health and the vitality of Canada's universities and colleges are a matter of national interest, and concern. And if they are, the question is whether the Government of Canada should act, within the limits of its constitutional powers, to contribute to the expression to this national interest.

181 This is in no way to suggest that the provinces are not contributing to the national dimension which attaches to higher education. They obviously are. The financing, within their respective borders, of university and college programs which serve the whole of the country, gives evidence of this fact. The question I am addressing, therefore, is not this, but whether the *Parliament of Canada*, which represents the whole of the country, ought, through the use of its spending power, to contribute to the realization of the national purpose which attaches to higher education and research.

182 The answer to this question has been given, in a sense, by Parliament itself. Ever since 1951, Parliament has acted, in one way or another, to provide financial support for the basic operations of Canada's universities and colleges. This was done, first, by a system of grants which were paid to the post-secondary institutions themselves; then by a system of fiscal transfers to the provinces which were destined for the universities and colleges; and finally by a system of fiscal transfers which were identified as being for the purposes of post-secondary education, but not specifically dedicated to that end. Throughout, the Government of Canada has sought carefully to avoid, in the financing arrangements it developed, the attachment of conditions or requirements which would shape the educational systems, or policies, as developed by the provinces. In this way provincial jurisdiction over education has been respected.

183 The same issues have obtained in respect of research in Canada's universities. The health and the vitality of the research function have similarly been perceived, over the years, to be a matter of national interest and concern. And expression has been given to this interest, not only by the support by the Government of Canada of the core operations of Canada's universities, but also by the creation by the Parliament of Canada of the granting councils. Vested with the purpose of supporting individual scholarship and research, and acting independently of the government which funded them, the granting councils looked to the academic community

for the "peer reviewers" who would decide which scientists and scholars would qualify for granting council support. Thus, again, was the national interest in research in Canada's universities expressed, while respecting the constitutional jurisdiction of the provinces over education, *per se*.

184 It is clear, therefore, insofar as Parliament is concerned, that it *does* believe it should contribute to the national purpose which is served by Canada's universities and colleges. What is at issue is whether the present post-secondary education financing arrangements are adequately serving that end. My contention is that they are not — for two major reasons. The first is the loss of a clear relationship between the fiscal transfers which the Government of Canada is providing to the provinces for post-secondary education, and the funding these institutions actually receive. The consequence has been apparently to divest the PSE fiscal transfers of any national purpose.

185 The second deficiency in present PSE financing arrangements, lies in the apparent obscurity of the relationship between the financing of the core operations of PSE institutions, on the one hand, and the financing of specially funded research, on the other. The consequence has been a failure to develop a conscious federal policy as to the relative emphasis which should be accorded to the financing of the core operations of universities and colleges, and that which should be accorded to the financing of specially funded research.

186 The reforms which are proposed in this report are designed to enable governments to meet these two problems, within the context of the present federal and provincial roles for the financing of post-secondary education and research.

187 Under my proposals, the national purpose which attaches to the provision by Parliament of funds for the support of Canada's universities and colleges, would be achieved by two affirmations by the Government of Canada. The first would be the affirmation of the Government's willingness to continue to increase its fiscal transfers for PSE at the rate at which the GNP and population increase. The second would be an affirmation that, within the context of this national goal, the Government of Canada would nonetheless relate its future increases in PSE fiscal transfers, to individual provinces, to the rates of increase those provinces themselves chose for increasing their grants to universities and colleges. This arrangement would provide an incentive, but not an obligation, for the provinces to increase their contributions to post-secondary education at the GNP rate.

188 The reforms which are proposed with respect to sponsored research have as their object the better reflection, in the financing of higher education and research, of the compelling Canadian concern that greater emphasis be placed on research and development. This would be accomplished by two specific actions. The first would be the redirection of a modest amount of the core funding now being provided for PSE, in favor of the funding of the indirect costs of sponsored research in Canada's universities. The second would be the development by the Government of Canada of a longer term plan, and a higher priority, for the funding of the granting councils, and, through them, of research. Such a change would have the result of assuring to the granting councils annual increases in their funding which would exceed the rate of growth in the GNP.

189 Beyond the financing of core operations and sponsored research, as such, in Canada's universities and colleges, the report examines the national interest which attaches to the develop-

ment in this country, of world-class centres of excellence. And it proposes that a blue-ribbon committee be established, representing the public and private and university sectors, to consider how best this national interest might be realized.

190 All of these recommendations are based on the assumption, as I have said, that Parliament has an interest in ensuring that its contributions toward post-secondary education and research are in fact contributing to the national purpose which attaches thereto. To the extent this is not the case — if, in particular, the increases in federal fiscal transfers were *not* to be "dedicated," once more, to the PSE sector — then it would be necessary to seek an alternative means for giving expression to this national interest. The Government of Canada could eliminate the PSE cash payments to the provinces — which need not, as things now stand, be dedicated to universities and colleges, and employ the money instead to finance a system of universal grants (vouchers) to PSE students. Or it could redirect the money into a substantially increased program for the funding of research in Canada's universities. The adoption of either of those alternatives — particularly the research grants option — would pose very real difficulties of adjustment. But at least they would ensure that the federal PSE cash payments found their way into universities and colleges (I speak here, in particular, of the student grants option). And, in so doing, they would realize Parliament's objective of contributing to the health and vitality of Canada's PSE system.

191 All of this assumes, of course, that there *is* a national interest in the health and vitality of Canada's universities and colleges, and that the Government of Canada should contribute to its realization. If this assumption is rejected, then the only logical conclusion is that the federal government should withdraw, unequivocally, from the financing of Canada's universities and colleges. That would imply, as the report has suggested, that the PSE cash payments would then become available for federal purposes, including deficit reduction *or*, if the Government of Canada so willed, for the payment of totally unconditional grants to the provinces, devoid of any expressed national purpose.

192 These are the choices which are open to the Government of Canada, as they consult with the provinces about the future of the financing of post-secondary education. I can only hope that, as the Secretary of State advises his colleagues on this critical question, this report, and the analysis and recommendations it contains, will be found to be useful.

END NOTES

[1] Gross National Product, on a fiscal year basis, from Cansim (D40012). Estimates for 1984 and 1985 calendar years from the Department of Finance, *A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal*, presented by the Hon. Michael H. Wilson, November 8 1984, Table A.1., and put on a fiscal year basis. Core operations are defined as the operating expenditures of universities and colleges, excluding sponsored and contract research. Government support of core operations is defined as federal, provincial and municipal operating grants to the universities and colleges, excluding sponsored and contract research. Data on operating grants and on federal, provincial and municipal sponsored research expenditures from Statistics Canada, *Decade of Education Finance, 1970–1979*, cat. no. 81-560, and from *Financial Statistics of Education*, cat. no. 81-208, for the fiscal years 1977–78 to 1981–82 inclusive. Data on sponsored and contract research for 1982–83 from Statistics Canada, *Education Statistics Bulletin*, cat. no. 81-002, vol. 6, no. 4, June 1984; and *University Finance Trend Analysis, 1973–74 to 1982–83* (non-catalogued publication). Estimates for operating grants for the fiscal years 1982–83, 1983–84 and 1984–85 from the Department of the Secretary of State based on data in Statistics Canada, *Financial Statistics of Education*, cat. no. 81-208, for the year 1981–82, and *Education Statistics Bulletin*, cat. no. 81-002, vol. 6, no. 8, January 1985, for the years 1982–83, 1983–84 and 1984–85. Estimates for sponsored research for the fiscal years 1983–84 and 1984–85 from the Department of the Secretary of State based on data in Statistics Canada, *Education Statistics Bulletin*, cat. no. 81-002, vol. 6, no. 4, June 1984, for the year 1982–83; *Financial Statistics of Universities and Colleges, 1982–83* (prepared by Statistics Canada for the Canadian Association of University Business Officers); *University Finance Trend Analysis, 1973–74 to 1982–83* (non-catalogued publication); *Federal Government Expenditures on Activities in the Natural Sciences, 1963–64 to 1984–85* (non-catalogued publication); *Federal Government Expenditures on Activities in the Social Sciences and Humanities, 1970–71 to 1984–85* (non-catalogued publication); and *Federal Scientific Activities, 1984–85*, cat. no. 88-204.

[2] Full-time equivalent university and full-time college enrolments. Full-time equivalent university enrolments include part-time students converted to full-time at a ratio of 3.5 to 1. Enrolment data from Statistics Canada, *Education in Canada*, cat. no. 81-229, for 1977–78 to 1982–83, inclusive, and *Advance Statistics of Education*, cat. no. 81-220, for the years 1983–84 and 1984–85.

[3] Government support of core operations, as defined in note 1, deflated using fiscal year Consumer Price Index (CPI), from Cansim (D484000), for 1977–78 to 1983–84, and Department of Finance estimates for 1984 and 1985 calendar years, converted to a fiscal year basis for 1984–85. All deflating of current dollars in this Report uses the CPI.

[4] Institutional operating expenditure data (minus sponsored and contract research) from same sources as government core operations (see note 1). Student enrolments were defined for the university sector as full-time equivalent students and for the community college sector as full time college students. Enrolment data as in note 2. Current dollar amounts deflated by the CPI (see note 3). Real expenditures per student calculated separately for the university and for the community college sectors.

[5] Calculation based on data from Statistics Canada, *Tuition and Living Accommodation Costs at Canadian Universities*, cat. no. 81-219, 1981–82 to 1984–85. Based on the tuition fees for all

programs, 1981–82 and 1984–85. Minor exceptions were also found for Medicine and Graduate Studies in Newfoundland and Music in Prince Edward Island. CPI as in note 3.

[6] Core operations (or cost of instruction) and government core support as defined in note 1. The financing of core operations of universities and colleges is described in paragraphs 36 to 46.

[7] Data on provincial operating grants (including provincially sponsored research) and on GNP from same sources as note 1.

[8] Under the EPF/PSE Act, the per capita transfer is escalated by the 3-year moving average of growth in GNP per capita. This per capita amount is then multiplied by provincial populations to determine the dollar amount provinces receive. Changes in the total transfer from year to year thus depend upon the changes to the GNP based escalator as well as changes in population. Data on fiscal transfers from the federal government to the provinces from the Department of Finance, Federal-Provincial Relations Division. Data for 1977–78 to 1981–82 inclusive from *Established Programs Financing Program Transfers for Health and Post-Secondary Education* (EPF). Dates for each year as follows:

1977–78: September 29, 1980; 1978–79: July 22, 1981;
1979–80: July 26, 1982; 1980–81: August 4, 1983; and
1981–82: August 1, 1984

Data for 1982–83 from *Established Programs Financing: First Interim Adjustment*, February 29, 1984; and for 1983–84 from *Established Programs Financing: Second Adjustment to Advance*, January 6, 1984. Data for 1984–85 dated November 1, 1984. GNP as in note 1.

[9] *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Federal Post-Secondary Education and Health Contributions Act, 1977*, section 24(3), referred to in the text as the EPF/PSE Act.

[10] Source: Statistics Canada, *Education in Canada*, cat. no. 81-229, for 1977–78 to 1982–83, inclusive, and *Advance Statistics of Education*, cat. no. 81-220, for 1983–84 and 1984–85.

[11] Statistics Canada, *Advance Statistics of Education*, cat. no. 81-220.

[12] Statistics Canada, *Advance Statistics of Education*, cat. no. 81-220, for 1984–85.

[13] Teachers or learners equals the sum of university and community college full-time teachers, full-time university students, part-time university students, and full-time college students. This estimate is low since it does not include adults taking courses at universities who are registered as continuing education students or part-time students at community colleges. In 1983, 872,000 Canadian adults took courses at universities and colleges but were not registered as full-time students (M.S. Devereaux, *One in Every Five*, Secretary of State, cat. no. S2-139/1984E).

[14] Statistics Canada, *The Labour Force*, cat. no. 71-001, November, 1984.

[15] *The CROP Report*, 1982; *The Decima Quarterly Report*, Fall 1984; *The Goldfarb Report*, 1984. All three reports provide findings from sample surveys of adults representative of the Canadian population.

[16] Total expenditures of the universities and colleges defined as operating expenditures (including sponsored research) and capital expenditures. Estimates for 1984–85 provided by the Department of the Secretary of State on the basis of information in Statistics Canada, *Financial Statistics of Education*, cat. no. 81-208, and *Education Statistics Bulletin*, cat. no. 81-002, vol. 6, no. 4 and no. 8. The basis for the estimate of core operations and sponsored research as described in note 1.

[17] Sources for core operations and for sponsored research for 1984–85 as in note 1. EPF/PSE data as in note 8.

[18] Costs of instruction or "core operations" and government support of core operations as described in note 1. Tuition fees and other PSE revenues from Statistics Canada, *Decade of Education Finance, 1970–79*, cat. no. 81-560, and from *Financial Statistics of Education*, cat. no. 81-208, for the fiscal years 1977–78 to 1981–82 inclusive, and from *Education Statistics Bulletin*, cat. no. 81-002, vol. 6, no. 8, January 1985, for the fiscal years 1982–83 to 1984–85 inclusive. Estimates for other PSE revenues for 1982–83, 1983–84 and 1984–85 from *Financial Statistics of Education* and *Education Statistics Bulletin*, above.

[19] EPF/PSE tax and cash transfer values for 1984–85, see note 8. "Purely provincial revenues" equal provincial support for "core operations" (as in note 1) minus the sum of EPF/PSE cash and tax transfers.

[20] EPF/PSE transfers as in note 8. Provincial government operating grants to universities and colleges are adjusted to attribute interprovincial transfers to the transferring province. Data on provincial operating grants from Statistics Canada, *Decade of Education Finance, 1970–79*, cat. no. 81-560, and from *Financial Statistics of Education*, cat. no. 81-208, for the fiscal years 1977–78 to 1981–82, inclusive. Estimates for provincial operating grants for the fiscal years 1982–83, 1983–84 and 1984–85 from the Department of the Secretary of State based on data in Statistics Canada, *Education Statistics Bulletin*, cat. no. 81-002, vol. 6, no. 8, January 1985. Data on interprovincial transfers from Statistics Canada, Education, Culture and Tourism Division, for the fiscal years 1977–78 to 1983–84, and from the Maritime Provinces Higher Education Commission for 1984–85.

[21] Sponsored research in universities from all sources for 1984–85 estimated by the Department of the Secretary of State, see note 1. Shares of sponsored research as in 1982–83 in *Financial Statistics of Universities and Colleges 1982–83* (prepared by Statistics Canada for the Canadian Association of University Business Officers).

[22] 1984–85 estimate of federal government research from Statistics Canada, *Federal Government Expenditures on Activities in the Natural Sciences, 1963–64 to 1984–85* (non-catalogued publication); *Federal Government Expenditures on Activities in the Social Sciences and Humanities, 1970–71 to 1984–85* (non-catalogued publication); and *Federal Scientific Activities, 1984–85*, cat. no. 88-204.

[23] As in note 22.

[24] Federal and provincial sponsored and contract research from Statistics Canada, *Financial Statistics of Education*, cat. no. 81-208, for the fiscal years 1977-78 to 1981-82 inclusive and *Financial Statistics of Universities and Colleges, 1982-83*, prepared by Statistics Canada for the Canadian Association of University Business Officers, adjusted by the Department of the Secretary of State for non-member institutions, for the fiscal year 1982-83. GNP as note 1.

[25] As this Report was being completed, the Final Report from the Commission on the Future Development of the Universities of Ontario was released.

[26] Granting council payments to Canadian universities from Statistics Canada, as in note 22. GNP as in note 1.

[27] Federal EPF/PSE transfers to provinces (as in note 8) plus federal government support of core operations as defined in note 1; federal expenditure on sponsored research as in note 22; for 1977-78 to 1984-85. For two of these years, 1979-80 and 1984-85, the rate of growth of core support was higher than the rate of growth of research support: for the other 5 years, the rate of growth of research support was, generally, much higher than that of core support.

[28] Equalization payments for 1984-85 from the Department of Finance, *A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal*, presented by the Hon. Michael H Wilson, November 8, 1984, Table A.3.

[29] Provincial operating grants to universities and colleges in each province over the period 1977-78 to 1984-85 (as in note 1) as a percent of provincial PSE expenditures on operating, capital, and student aid from the same sources as for operating. The Canada average is 87%.

[30] Canadian Association of University Business Officers, *Report of the Study on the Costs of University Research*, August, 1982, estimated that on average 50% of a grant would equal the indirect cost of university operations, 79% if capital costs were included. Based on an estimate of $414 million in grants (see paragraph 52), approximately $210 million would be required for overheads in 1984-85, approximately $250 million in 1986-87.

[31] Growth rate of federal grants assumed to be 1.5 of GNP, approximately 9%.

[32] Statistics Canada, *Education in Canada*, cat. no. 81-229 for 1977-78 to 1982-83 inclusive.

[33] Enrolment Projections prepared according to Secretary of State specifications by Statistics Canada, Education, Culture and Tourism Division. The population projection (F4LC, Demography Division, Population Projections section, Population Projections for Canada, Provinces and Territories, 1981-2006, cat. no. 91-520, forthcoming 1984) assumes a declining fertility rate from 1.66 children per woman in 1983 to 1.40 by 1996. It also assumes low international net migration of 40,000 in 1983-84 increasing to 50,000 in 1985-86 and constant thereafter. The major variation in enrolment projections at the Canada level resulted from different enrolment rate assumptions for men, women, undergraduates, graduates, full-time and part-time students. Generally under assumptions of strong increases in participation as observed during the early 1980s enrolment would increase; under assumptions of a decline in participation for men to that in the late 1970s and women to that in 1980-81 enrolment would decline.

[34] Calculations based on 1984–85 EPF data (see note 8).

[35] Full-time equivalent university students plus full-time college students, see note 2.

[36] The value of EPF/PSE cash after accounting for the Quebec abatement points based on 1984–85 EPF/PSE entitlements divided by population (same source as EPF data, see note 8). The number of students is the sum of full-time equivalent university students plus full-time college students, note 2.

[37] For tuition fees, see note 5.

[38] Total tuition fees and provincial grants as a percent of core operations, see note 18, in 1984–85 compared to withdrawal of $65 per capita payment replaced by a $2,000 student grant.

[39] Federal cash payment for core operations after accounting for the Quebec abatement, calculated on 1984–85 EPF data (see note 8).

[40] See paragraph 52.

[41] $1,600 equals $1.4 billion divided by full-time equivalent university students plus full-time college students, see note 2.

[42] It is assumed that any new federal research funds (from SSHRC, NSERC, and MRC) would be distributed as they were in 1982–83 according to the *Financial Statistics of Universities and Colleges, 1982–83* (prepared by Statistics Canada for the Canadian Association of University Business Officers).

[43] It should be noted that to calculate winners and losers, the publication *Financial Statistics of Universities and Colleges, 1982–83* prepared by Statistics Canada for the Canadian Association of University Business Officers was used. This publication covers only member institutions of the Association of Universities and Colleges of Canada, and, while the vast majority of Canadian universities are members, there are some, usually smaller institutions, outside the Association of Universities and Colleges of Canada.

Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le Gouvernement du Canada

Rapport destiné
au Secrétaire d'État du Canada

Canada

Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada

Rapport destiné
au secrétaire d'État du Canada

A.W. Johnson
Conseiller spécial
pour le financement
de l'enseignement
postsecondaire

le 15 février 1985

TABLE DES MATIÈRES

Préface iii

Sommaire v

I Le pourquoi du présent rapport 1

Pourquoi l'enseignement postsecondaire est-il aujourd'hui en question? 1
Les déficiences du financement des universités et des collèges 2
Le malaise fédéral-provincial 4
L'instabilité des arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire 6
Les priorités de l'enseignement supérieur, source d'un certain malaise 6
L'anatomie de l'enseignement postsecondaire au Canada et son importance pour le développement du pays 7

II Les points forts et les points faibles du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche 8

Les points importants du financement des universités et des collèges du Canada 9
La situation dans son ensemble 9
Les points importants du financement des opérations de base des universités et des collèges 10
Quelques mots sur l'aide aux étudiants 16
Les points importants du financement de la recherche subventionnée et de la recherche contractuelle dans les universités canadiennes 17

L'à-propos du financement de l'enseignement postsecondaire 19
Le financement de base des universités et des collèges 19
Le financement de la recherche subventionnée dans les universités canadiennes 21
L'excellence et la spécialisation dans les rangs de l'enseignement postsecondaire au Canada 22
Évaluation de la dimension fédérale-provinciale 24

III Pour une réforme des arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire 26

Première démarche: Demeurer dans l'arène actuelle en changeant les règles du jeu 28
Le financement par le gouvernement fédéral des opérations de base des universités et des collèges 29
L'importance relative accordée au financement des opérations de base au titre de l'enseignement postsecondaire, par opposition à celui de la recherche-développement 31
La durée des nouveaux arrangements 35
Les objectifs que le gouvernement fédéral doit viser à atteindre en contribuant au financement de base des universités et des collèges du Canada 36
La recherche dans les universités canadiennes 38
Les centres d'excellence pour la recherche et l'érudition 38
L'évolution du financement de base et du financement de la recherche et de l'excellence 40

Deuxième démarche: Quitter l'arène actuelle pour une autre 40
L'option des subventions universelles aux étudiants 43
L'option des subventions à la recherche 48

Troisième démarche: Quitter l'arène actuelle en tant que principal acteur 51
Le retrait pur et simple 51

Conclusion 53

Notes 57

PRÉFACE

En décembre 1983, la sous-secrétaire d'État m'a demandé d'agir à titre de conseiller auprès du ministère, à temps partiel et à forfait, pour les questions touchant l'enseignement postsecondaire. Sans hésiter, j'acquiesçai. Non seulement je considère que la question est importante pour le Canada mais, pour avoir participé moi-même à l'élaboration des arrangements de 1967 concernant le financement de l'enseignement postsecondaire, je suis vivement heureux aujourd'hui de pouvoir aussi contribuer à la révision des arrangements qui ont pris forme depuis lors.

Bien que, de conseiller que j'étais au moment de mon engagement, j'en sois venu à constituer seul une espèce de groupe de travail, cela n'a modifié ni la perception que j'avais de mon rôle ni ma façon de le jouer. Ma tâche consiste à conseiller de mon mieux, en la matière, le secrétaire d'État et le sous-secrétaire d'État. Pour ce faire, j'ai travaillé en étroite collaboration avec le sous-secrétaire d'État adjoint à l'Aide à l'éducation et avec son personnel; j'ai pu ainsi bénéficier de leur expérience et de leur perspicacité qui me furent — et qui me sont encore — d'un précieux secours. Au demeurant, c'est ce même groupe qui m'a servi de personnel de soutien pour mener à bien mon entreprise — et je tiens à mentionner ici la collaboration exceptionnelle que j'ai reçue de Maria Barrados et de Richard Hudson.

Je tiens aussi à souligner tous les bénéfices que j'ai pu tirer pour mes travaux des entretiens que j'ai eus avec les représentants des milieux de l'enseignement. Je songe ici en particulier aux représentants de l'Association des universités et collèges du Canada, à ceux de l'Association canadienne des professeurs d'université, à certains des membres de l'Association des collèges communautaires du Canada, à l'ancien président du Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) et à ses proches collaborateurs. Je n'irai pas prétendre que les discussions et les consultations que j'ai eues ont été aussi poussées qu'elles auraient dû l'être, mais je compte bien qu'elles pourront être reprises et menées plus à fond au moment de l'examen des propositions formulées dans le présent document. Cependant, ce qu'on attendait de moi, c'était de présenter le plus tôt possible un rapport au secrétaire d'État qui, je suppose, doit alors décider comment le faire servir à alimenter et à orienter ces discussions et ces consultations.

J'espère que ce document aidera le secrétaire d'État et ses collègues à procéder sans tarder à la réforme des arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire. Je me dois de mentionner ici l'empressement du secrétaire d'État, l'honorable Walter McLean, à me donner entièrement carte blanche pour élaborer mes recommandations, tout en me facilitant la tâche pour que je puisse analyser en long et en large ses vues sur le contexte dans lequel mon rapport doit être reçu et sur les perspectives dans lesquelles on se placera pour en faire l'analyse. Je lui en suis reconnaissant.

A.W. Johnson

Conseiller spécial
pour le financement
de l'enseignement
postsecondaire

le 15 février 1985

Pour une meilleure orientation du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche par le gouvernement du Canada

SOMMAIRE

Pourquoi remettre en question le financement de l'enseignement postsecondaire au Canada?

1. Les déficiences du financement des universités et des collèges

   - La proportion du PNB consacrée par les gouvernements aux opérations de base des universités et des collèges du Canada est passée de 1,35% en 1977-1978 à 1,24% en 1984-1985.

   - Entre 1977-1978 et 1984-1985, le nombre des inscriptions dans les universités s'est accru de 27% et dans les collèges, de 36%. Au cours de la même période, l'aide gouvernementale aux opérations de base a augmenté, en termes réels, de 2,5%.

   - Les dépenses réelles par étudiant ont diminué régulièrement depuis 1977-1978 (à l'exception d'une année au cours de laquelle elles ont augmenté dans les collèges du Canada).

2. Les lacunes des arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire

   - Les arrangements en vertu desquels le gouvernement fédéral contribue au financement des universités et des collèges comportent deux volets: le transferts de points d'impôt aux provinces (qui représentent actuellement environ 2,1 milliards de dollars) et un paiement annuel en espèces aux provinces (qui se chiffre également à 2,1 milliards de dollars). Cette somme de 4,2 milliards de dollars compte pour quelque 80% des subventions de fonctionnement versées aux universités et aux collèges par les gouvernements provinciaux.

   - Les transferts fiscaux fédéraux que le gouvernement fédéral fait aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire ont augmenté, entre 1977-1978 et 1982-1983, au rythme du PNB compte tenu de l'évolution démographique, soit environ 13% par année. Ils seront majorés de nouveau en fonction du taux de croissance du PNB à compter du 1er avril 1985. Au cours des années d'application de la politique du 6-5, en 1983 et en 1984, les transferts ont augmenté de 7% et de 6% respectivement.*

   - Quant aux subventions provinciales aux universités et aux collèges, elles ont augmenté en moyenne de 11% par année de 1977 à 1982; en 1983 et 1984, l'augmentation a été d'environ 5% et 4% respectivement.

   - De toute évidence, le taux d'augmentation des transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire n'est pas lié au taux d'augmentation des subventions provinciales aux universités et collèges.

   - La « portion » des subventions provinciales aux universités et aux collèges qui est financée par les transferts fiscaux fédéraux au titre de l'enseignement postsecondaire est passée de 69% en 1977-1978 à 80% en 1984-1985. Parallèlement, la « portion purement pro-

* Les transferts fiscaux du gouvernement fédéral, consistant en transferts de points d'impôt et en paiements en espèces, sont effectués en vertu du volet de l'enseignement postsecondaire des arrangements relatifs au financement des programmes établis (FPÉ).

vinciale » a baissé de 31% à 20%. Les chiffres varient grandement d'une province à l'autre ainsi que l'indique ce tableau tiré du rapport.

- Dans les arrangements actuels, on ne trouve aucune incitation pour les provinces à augmenter leurs subventions aux universités et aux collèges en fonction du taux de croissance du PNB, soit le facteur de progression adopté par le Parlement du Canada. Par contre, on y trouve une incitation pour le gouvernement fédéral à réduire ses transferts en espèces puisqu'il n'y a aucun lien évident entre les transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire et le financement des universités et des collèges.

Pourcentage des transferts fiscaux fédéraux (financement des programmes établis — enseignement postsecondaire) versés aux provinces par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement versées aux universités et aux collèges

	Transferts par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement		Augmentation de la « portion » provenant des transferts fiscaux ou Réduction de la « portion purement provinciale »
	1977-1978	1984-1985	
	%	%	%
Canada	68,9	79,6	10,7
Terre-Neuve	83,3	106,9	23,6
Île-du-Prince-Édouard	101,5	106,9	5,3
Nouvelle-Écosse	87,5	91,6	4,1
Nouveau-Brunswick	98,1	101,8	3,7
Québec	56,1	59,6	3,5
Ontario	73,7	88,7	15,0
Manitoba	80,3	102,9	22,5
Saskatchewan	81,6	90,3	8,7
Alberta	63,9	73,1	9,2
Colombie-Britannique	78,9	104,3	25,4

Les données sur lesquelles ce tableau est fondé, de même que leur interprétation, sont examinées dans le rapport.

3. Le malaise fédéral-provincial

- L'évolution des arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire a donné naissance à deux perspectives divergentes concernant leur but. Selon le premier point de vue, les transferts fiscaux ne sont assortis d'aucune espèce de condition, donc ne sont liés d'aucune manière à l'enseignement postsecondaire. L'autre point de vue, c'est que les provinces ont l'obligation morale de consacrer les transferts fiscaux à l'enseignement postsecondaire, mais sans diminuer pour autant le taux d'augmentation de leurs

subventions aux universités et aux collèges. Cette divergence de vues a entraîné d'importants différends entre le fédéral et les provinces.

- Si l'on est aujourd'hui en présence de deux perspectives divergentes, c'est que le gouvernement du Canada n'a pas su « lier », d'une façon ou d'une autre, le calcul de ses transferts fiscaux aux contributions provinciales pour le financement des universités et des collèges. En somme, les transferts fiscaux sont des « transferts globaux », non assortis de conditions, de sorte que rien n'incite les provinces à les affecter à l'enseignement postsecondaire et qu'ils ne servent, par conséquent, aucun objectif national précis.

4. Le malaise découlant de la priorité relative accordée à la recherche

   - Les contributions fédérales à la recherche subventionnée (par les conseils subventionnaires*) dans les universités canadiennes ne représentent qu'environ 10% des transferts fiscaux au titre du financement des opérations de base des universités et des collèges, et ce, à une époque où l'on reconnaît généralement qu'il y a lieu d'intensifier considérablement au Canada la recherche-développement.

   - Aucun plan à long terme n'a été établi en ce qui concerne le financement de la recherche subventionnée et aucun taux d'augmentation n'a été fixé; par contraste, les crédits destinés au financement des opérations de base sont majorés chaque année en fonction du taux de croissance du PNB compte tenu de l'évolution démographique.

   - Les subventions accordées par les conseils subventionnaires ne couvrent pas les coûts indirects des travaux de recherche qu'ils financent, ni même, nécessairement, la totalité des coûts directs. Aussi les universités pourraient-elles être tentées de consacrer une partie des subventions de recherche à ces coûts directs et indirects, réduisant ainsi les fonds destinés à la recherche proprement dite.

5. L'absence de stimulants visant à favoriser l'établissement de centres d'excellence de classe internationale

   - Si exceptionnelles que soient les réalisations de certaines institutions dans la recherche de l'excellence au sein de leurs facultés, le système éducatif ne favorise guère, en soi, la création de centres d'excellence de classe internationale.

   - Jusqu'ici, les arrangements de financement ont fait porter l'accent principalement sur l'accessibilité que le gouvernement fédéral a cherché à assurer au moyen du financement de base. Les conseils subventionnaires, compte tenu de leurs ressources et de leur mandat, ont favorisé l'éveil de l'excellence dans certaines universités. Toutefois, il n'existe aucun mécanisme chargé de consacrer des ressources à la mise sur pied d'un petit nombre de centres d'excellence qui soient véritablement de classe internationale dans des domaines importants pour l'avenir du pays.

   - Les initiatives provinciales en ce sens sont limitées par le fait que les gouvernements seraient obligés de lever, dans la province, des impôts pour financer la création de centres dont le rayonnement dépasserait largement les frontières provinciales. Les initiatives universitaires sont limitées, elles, par la crainte que la création de nouveaux centres d'excellence ne se fasse aux dépens des opérations de base.

* Les conseils subventionnaires dont il s'agit sont le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, le Conseil de recherches en sciences humaines et le Conseil de recherches médicales.

6. **Les mesures d'incitation implicites dans les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire**

   - Les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche comportent peu de mesures propres à encourager la réforme spontanée du système d'enseignement postsecondaire. En fait, la plupart des dispositions actuelles sont de nature à faire obstacle à la réforme (comme en témoignent les paragraphes qui précèdent).

Recommandations en vue de la réforme du financement des opérations de base de l'enseignement postsecondaire

Il est recommandé que le taux d'augmentation des transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire et celui des subventions provinciales aux universités et aux collèges soient harmonisés. Pour ce faire,

le gouvernement fédéral devrait affirmer sa volonté de majorer les transferts fiscaux au même rythme que la croissance du PNB et de la population (soit le facteur de progression actuel) et inviter les provinces à faire de même en ce qui concerne les subventions aux universités et aux collèges;

le gouvernement fédéral devrait affirmer, dans ce contexte, qu'il compte néanmoins respecter les priorités des provinces en matière d'enseignement postsecondaire en augmentant ses transferts fiscaux en fonction du taux d'augmentation des subventions de la province aux universités et aux collèges — jusqu'à concurrence du taux de croissance du PNB.

- Ces propositions auraient pour effet de contrer les stimulants qui existent dans les arrangements actuels de financement. Elles encourageraient fortement les provinces à augmenter leurs subventions à un taux se rapprochant davantage du taux de croissance du PNB, étant donné que chaque dollar supplémentaire entraînerait, en moyenne, une contribution additionnelle de 80 cents du gouvernement fédéral.

- L'exécution de cette proposition n'entraînerait aucune dépense additionnelle pour le gouvernement fédéral, étant donné que celui-ci augmente déjà les transferts fiscaux en fonction du taux de croissance du PNB. Les dépenses provinciales dans le domaine de l'enseignement postsecondaire augmenteraient dans la mesure où les provinces qui, jusqu'à présent, ont choisi un taux d'augmentation inférieur au taux de croissance du PNB décideront de s'en rapprocher.

- Grâce à ces propositions, les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire serviraient de nouveau un objectif national, celui de contribuer à la santé et à la vitalité des universités et des collèges du Canada, en faisant en sorte que la totalité des transferts fiscaux destinés au secteur de l'enseignement postsecondaire y soient effectivement consacrés et que cette aide ne soit pas diluée par l'adoption, de la part des provinces, d'un taux d'augmentation inférieur pour leurs subventions aux universités et aux collèges. Le malaise qui est relié au « problème des deux perspectives », et qui troublent depuis longtemps les relations fédérales-provinciales, serait ainsi dissipé une fois pour toutes, sans qu'il soit nécessaire de dicter des conditions. Il suffirait de recourir à une mesure d'incitation.

Réaménagement des priorités en matière de financement de base et de recherche subventionnée

Il est recommandé qu'une légère réaffectation des fonds destinés au financement de base soit effectuée au profit de la recherche subventionnée — pourvu qu'elle soit suffisante pour permettre aux conseils subventionnaires de payer les coûts indirects des travaux de recherche qu'ils financent. Cela représenterait une somme de 210 millions en dollars de 1984-1985 (sur les 4,2 milliards réservés aux transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire).

- Cette réaffectation n'entraînerait pas une réduction uniforme dans toutes les provinces, mais plutôt une réduction dans celles où la proportion des subventions provinciales aux universités et aux collèges qui est financée par les transferts fiscaux s'est considérablement accrue (depuis la mise en application des arrangements sur le financement des programmes établis).

- Les fonds seraient réinvestis dans toutes les provinces sous forme de subventions accrues aux universités aux fins de la recherche subventionnée. L'effet sur chaque province serait donc fonction de la différence entre la perte subie (si perte il y a) et la hausse des subventions de recherche aux universités de la province.

Accorder une plus grande priorité à la recherche subventionnée

Il est recommandé que le gouvernement du Canada propose au Parlement d'augmenter les crédits budgétaires des conseils subventionnaires pour leur permettre de financer les coûts indirects de la recherche qu'ils subventionnent. Les meilleures estimations donnent à penser que ces coûts représentent 50% des subventions de base, à l'exclusion des salaires des professeurs.

Il est de plus recommandé que le gouvernement du Canada s'engage à adopter un plan quinquennal pour le financement de la recherche subventionnée, plan en vertu duquel les crédits budgétaires des conseils subventionnaires (y compris le financement des coûts indirects) seraient augmentés annuellement d'un taux correspondant à une fois et demie (1,5) le taux de croissance du PNB. (Il s'agit là du taux qui a cours depuis sept ans.)

- Ces mesures contribueraient passablement à dissuader les universités de puiser dans les fonds destinés à leurs travaux de recherche subventionnés, pour aider au financement de leurs opérations de base. De plus, il y a lieu d'espérer qu'elles encourageraient les universités à faire plus de recherche et qu'elles leur offriraient de nouvelles possibilités à cet égard.

Établissement de centres d'excellence de classe internationale

Il est recommandé que le gouvernement du Canada forme un comité d'élite composé de représentants des secteurs public, privé et universitaire et chargé de proposer au gouvernement un ou des mécanismes pour le financement d'un certain nombre sélectionné de centres d'excellence de classe internationale.

- Quel que soit le mécanisme proposé, on peut croire que les perspectives de chacun des trois secteurs entreraient en jeu pour le choix et l'établissement de ces centres d'excellence.

Date d'entrée en vigueur et durée des nouveaux arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire

Il est recommandé que les nouveaux arrangements financiers proposés dans le rapport entrent en vigueur le 1er avril 1986 et soient revus au bout de cinq ans.

Les autres moyens qui s'offrent au gouvernement du Canada pour financer les universités et les collèges

1. Si le gouvernement du Canada devait décider, pour quelque raison que ce soit, qu'il n'est pas disposé à verser des « subventions incitatives » aux provinces comme moyen de contribuer au financement des universités et des collèges, deux autres moyens s'offriraient à lui pour réaliser ce but:

   - l'établissement d'un programme de subventions universelles aux étudiants — ou « bons d'études » (en remplacement des paiements en espèces versés aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du FPÉ);

   - le remplacement des paiements en espèces par une augmentation massive des subventions de recherche aux universités canadiennes (en plus des augmentations recommandées plus haut).

2. *Le programme de subventions universelles aux étudiants* prévoirait l'octroi à tous les étudiants d'une bourse qui ne serait négociable que dans une université ou un collège. Elle serait affectée au paiement des frais de scolarité, lesquels augmenteraient par suite de l'élimination des paiements en espèces du gouvernement fédéral. L'adoption d'un tel programme poserait de sérieux *problèmes* d'adaptation et soulèverait de difficiles questions techniques et politiques. En voici quelques exemples:

   - Certaines provinces recevraient moins, par le biais des subventions étudiantes, que les subventions en espèces qu'elles touchent à l'heure actuelle, tandis que d'autres recevraient plus. Cela vaut également pour les universités et les collèges: dans certains cas, les rentrées provenant des subventions étudiantes (que les établissements d'enseignement postsecondaire percevraient en haussant leurs frais de scolarité) ne compenseraient pas la réduction des subventions provinciales (consécutive à l'élimination des paiements en espèces du gouvernement fédéral); pour d'autres, c'est le contraire qui serait vrai.

   - Les subventions étudiantes, bien que modulées en fonction de frais de scolarité différents selon les programmes, ne pourraient généralement pas égaler l'augmentation des paiements en espèces du gouvernement fédéral. Certains étudiants seraient gagnants, tandis que d'autres seraient perdants.

   - Si les frais de scolarité venaient plus tard à augmenter (par suite d'une baisse des subventions *provinciales*), le gouvernement *fédéral* pourrait se voir réclamer des subventions étudiantes plus généreuses pour contrebalancer ces augmentations (indépendamment de l'indexation de ces subventions).

Conclusion: les problèmes posés par l'établissement d'un nouveau programme de subventions universelles aux étudiants seraient passablement plus complexes que les problèmes que soulèverait une simple réforme des arrangements actuels.

3. *Une augmentation massive des subventions de recherche* (dans les universités canadiennes) pourrait remplacer les paiements en espèces aux provinces (pour le compte des universités et des col-

lèges). Mais les problèmes que poserait cette façon de procéder seraient si difficiles à surmonter qu'ils la rendent plus ou moins théorique. Par exemple,

- Les frais de scolarité devraient être augmentés substantiellement pour compenser la réduction des subventions provinciales aux universités et aux collèges (réduction consécutive à l'élimination des paiements en espèces du gouvernement fédéral).
- Si l'on en juge par la répartition actuelle des subventions de recherche, il y aurait de grandes disparités entre les montants que toucheraient les différentes universités (pour ne rien dire de l'effet que cela aurait sur les collèges). On pourrait faire la même observation pour ce qui est de la répartition entre les provinces.

Conclusion: l'option des subventions de recherche est simplement impraticable.

Le retrait officiel et sans équivoque du gouvernement du Canada du financement des universités et des collèges

1. Si les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du FPÉ ne faisaient pas l'objet de la réforme proposée, et s'il n'y avait pas non plus, comme ersatz de cette réforme, de programme de subventions universelles aux étudiants, le Parlement serait, en effet, invité à se retirer, sans équivoque, du financement des opérations de base des universités et des collèges du Canada.

2. Il faudrait alors régler la question de savoir
   - si le Parlement devrait continuer à voter des crédits pour l'octroi de subventions inconditionnelles aux provinces — mais sans mention aucune d'un objectif national quelconque (ce qui résoudrait le « problème des deux perspectives » que pose le financement de l'enseignement postsecondaire); ou
   - si le gouvernement du Canada devrait utiliser à ses propres fins (par exemple pour réduire son déficit) les crédits normalement affectés aux paiements en espèces au titre de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du FPÉ.

3. Selon le rapport, aucune de ces solutions n'est acceptable, ce qui donne d'autant plus de poids à la recommandation voulant que les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire soient réformés selon les principes définis plus haut.

Conclusion

Le rapport, espère-t-on, aidera le secrétaire d'État et ses collègues à mieux engager des pourparlers avec les provinces en vue d'une réforme rapide des arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire.

A.W. Johnson

Conseiller spécial
pour le financement
de l'enseignement
postsecondaire

le 15 février 1985

I LE POURQUOI DU PRÉSENT RAPPORT

1 J'ai parlé dans la préface de l'objet du présent document et de l'idée qui présida à son élaboration. Mais il conviendrait aussi de dire quelques mots sur la raison qui l'a fait commander et sur le fait qu'il est devenu de plus en plus important de réviser les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche.

Pourquoi l'enseignement postsecondaire est-il aujourd'hui en question?

2 Les Canadiens savent, depuis longtemps, que la richesse sociale, économique et culturelle d'une société se mesure à son degré d'instruction; voilà qui témoigne de la maturité et de l'évolution du Canada. Et le Canada — autre témoignage de son avancement — a fait écho à cette conviction, à cette aspiration de son âme, en rendant à peu près universellement accessibles — à tous ceux qui voulaient et pouvaient en bénéficier — diverses formes et divers programmes de formation et d'enseignement de niveau postsecondaire.

3 Mais — aucun peuple n'y échappe dans son cheminement — il arrive des moments où nous devons revenir aux fondements mêmes sur lesquels s'appuie la richesse de notre société. C'est ce qui arrive aujourd'hui — et de façon quelque peu brutale — devant la concurrence économique et technologique de plus en plus forte et de plus en plus efficace que nous livrent d'autres pays.

4 D'un côté, certains pays industrialisés — dont le Japon est l'exemple le plus typique — bondissent à l'avant-scène par l'intensification de leurs moyens techniques, par l'élargissement de leurs marchés et par un judicieux réaménagement de facteurs de production moins coûteux, de façon à pouvoir devancer les autres dans la lutte pour conquérir une part de plus en plus importante de la richesse mondiale. D'un autre côté, les pays du Tiers-Monde s'efforcent d'acquérir — et ce n'est pas trop tôt, doivent-ils penser — une part honnête de cette richesse en exploitant, pour essayer de les vendre sur les marchés internationaux, les richesses naturelles de leur sous-sol et en commercialisant les articles de base qu'ils peuvent produire — et puis, là où ils le peuvent, d'en contrôler eux-mêmes le prix.

5 Dans un monde ainsi fait, les avantages que peut tirer une société, et, partant, sa population active, de sa scolarisation sont manifestes; manifestes aussi les avantages de la recherche avancée et de la technologie de pointe qui caractérisent cette société. Du moins devrait-il en être ainsi. Mais le terme « avantages » équivaut presque, en 1985, à une litote; mieux vaudrait parler d'« impératifs » quand on songe aux défis que le Canada est appelé à relever.

6 Ce qui revient à dire — du moins au chapitre de l'enseignement supérieur au Canada — que plus notre pays disposera d'une assise dynamique et vigoureuse pour l'enseignement postsecondaire et la recherche, plus il pourra réussir à se tailler une place de choix dans le monde de demain. Et si le mode de financement de l'enseignement postsecondaire présente certaines lacunes qui nuisent à l'enseignement supérieur et à la recherche, il importe manifestement de les relever et de chercher à les combler en toute franchise et en toute objectivité. C'est la tâche que je me suis assignée tout au long du présent rapport.

7 Il y a, ce me semble, trois lacunes à combler ou, si l'on veut, trois malaises à dissiper. Premièrement, les crédits budgétaires dont disposent les universités et les collèges* sont insuffisants. Malgré les sommes très généreuses que versent les gouvernments pour le financement de l'enseignement supérieur et de la recherche, les universités et collèges du Canada sont financièrement affaiblis et font face à un avenir incertain. Deuxièmement, les relations fédérales-provinciales sont en proie à un certain malaise qui a fini par perturber le financement des universités et des collèges. Les divergences de vues entre le gouvernement fédéral et les provinces, au sujet des arrangements fiscaux aux termes desquels le gouvernement du Canada contribue au financement de l'enseignement postsecondaire,** ont à tel point dégénéré qu'elles ont relégué au second plan la question de la bonne marche et de la vitalité du système d'enseignement postsecondaire. Troisièmement, les priorités à établir dans le domaine de l'enseignement supérieur sont source d'un certain malaise. Trop préoccupés par l'idée — tout à fait légitime — de vouloir doter le Canada d'un système d'enseignement postsecondaire qui soit universellement accessible, nous avons quelque peu négligé, par voie de conséquence, le financement de la recherche, par opposition au financement des opérations de base.

Les déficiences du financement des universités et des collèges

8 Certaines données nous font voir toute l'étendue et toute la gravité des lacunes qui grèvent le financement des universités et des collèges du Canada.***

- La proportion du PNB que les gouvernements assignent aux opérations de base des universités et des collèges du Canada est demeurée en baisse depuis 1977-1978, année de l'adoption de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*; cette proportion, qui était de 1,35% cette année-là, n'était plus que de 1,24% en 1984-1985.[1]****
- Entre 1977-1978 et 1984-1985, les inscriptions ont augmenté de 27% dans les universités, et de 36% dans les collèges.[2] Au cours de la même période, les crédits affectés par les gouvernements aux opérations de base, exprimés en termes réels, augmentaient de 2,5%.[3]
- Les dépenses réelles par étudiant ont diminué régulièrement depuis 1977-1978 — à l'exception d'une année au cours de laquelle elles ont augmenté dans les collèges du Canada.[4]
- Les frais de scolarité dans les universités, exprimés en dollars constants, ont augmenté dans chaque province depuis 1981-1982, sauf au Québec.[5]
- Jusqu'à tout récemment, seules les vieilles universités établies depuis longtemps mettaient une limite au nombre d'étudiants qu'elles décidaient d'accepter, mais cette pratique se répand maintenant de plus en plus, même chez les institutions qui virent le jour vers la fin

* Dans le présent document, on entend par « collèges » les collèges communautaires et, au Québec, les cégeps, ainsi que d'autres établissements qui offrent des cours de niveau postsecondaire mais sans nécessairement dispenser de grades, tels les instituts de technologie et les écoles de musique.

** Le gouvernement du Canada consacre, en outre, une somme d'environ 1,2 milliard à la formation, dont une bonne partie (environ 50%) va aux établissements de niveau collégial à vocation commerciale et professionnelle. Ce type d'enseignement n'est pas compris, en règle générale, dans ce que nous appelons l'« enseignement postsecondaire ».

*** Toutes les données relatives à 1984-1985 sont provisoires ou estimatives. On trouvera certains détails à ce sujet dans les notes. Les comparaisons dans le temps, à moins d'avis contraire, se font entre l'année 1977-1978 et l'année 1984-1985. Les chiffres dont on ne précise pas l'année se rapportent à 1984-1985. Les totaux indiqués pour le Canada, à moins d'avis contraire, représentent la somme des dix provinces.

**** Les notes se trouvent à la fin du document.

des années 50 ou au début des années 60 pour recevoir les étudiants issus de l'explosion démographique d'après-guerre.

- Certains services essentiels à la recherche et à l'enseignement supérieur — services bibliothécaires, équipements de recherche, services informatiques — prennent du retard et, dans certains cas, de façon très critique.
- Les universités et les collèges du Canada sont, par conséquent, moins en mesure de relever les défis de la technologie et de l'évolution, sans compter que, dans certains cas du moins, ils se heurtent à leur propre rigidité institutionnelle.

9 Le financement de base d'origine gouvernementale, destiné aux universités et aux collèges — qui représente 80% du coût de l'instruction et des recherches connexes — témoigne de la priorité de moins en moins grande qu'on accorde à l'enseignement postsecondaire.[6] Il s'agit ici nécessairement des subventions *provinciales* aux universités et aux collèges, car seules les provinces déterminent à combien doivent s'élever les subventions de fonctionnement (indépendamment de ce que le gouvernement du Canada verse aux provinces pour l'enseignement postsecondaire). Ces subventions de fonctionnement ont augmenté, de façon générale, à un rythme inférieur à celui du PNB au cours de la période allant de 1977 à 1982 — soit en moyenne 11% avec des écarts plus ou moins grands — et, au cours des deux années d'application de la politique du 6-5, on s'attend à ce qu'elles aient augmenté de 5% et de 4%.[7]

10 Les transferts fiscaux que le gouvernement fédéral fait aux provinces — les transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire — ont, pour leur part, augmenté au rythme du PNB (soit environ 13% par année de 1977 jusqu'en 1982). puis le taux d'augmentation a été réduit à 6% et à 5% en 1983-1984 et en 1984-1985 respectivement (en raison de l'évolution démographique, cette augmentation sera, en fait, de 7% et de 6%).[8] L'écart entre ces deux progressions — celle des transferts fiscaux que le gouvernement fédéral verse aux provinces et celle des subventions provinciales aux universités et aux collèges — nous montre dans quelle proportion les augmentations fédérales s'effritent avant d'être retransmises aux universités et aux collèges ou, ce qui serait plus juste, sont en partie neutralisées par le fait que les provinces réduisent l'augmentation de leurs affectations « purement provinciales » (celles qui ne proviennent pas des transferts fiscaux).

11 Il importe de noter que les chiffres varient grandement d'une province à l'autre. En fait, lorsque je décrirai la baisse dans chaque province de la part « purement provinciale » des fonds versés aux universités et aux collèges (paragraphe 39), il deviendra évident que, en somme, six des provinces sont responsables de la baisse *nationale*. Cependant, au niveau national, un écart subsiste entre la progression des contributions provinciales et celle des contributions fédérales à l'enseignement postsecondaire.

12 C'est cet écart, de même que la hausse inattendue du nombre des inscriptions, qui est au cœur des problèmes que pose le financement de l'enseignement postsecondaire.

13 Aux yeux du profane, l'aspect « écart » du problème est difficile à comprendre. Le partage fédéral-provincial, ou financement conjoint, semble n'avoir rien de bien compliqué. Le gouvernement fédéral décide de verser des paiements aux provinces pour les aider à financer les universités et les collèges, et il est entendu que les provinces transmettront ces fonds à leur destination, en y ajoutant leur propre apport. Mais les choses ne se passent pas ainsi. En 1977, le gouvernement fédéral a mis sur pied un nouveau système dans le cadre duquel les contributions fédérales n'étaient plus « liées » à l'enseignement postsecondaire. Elles allaient simplement grossir les trésors provinciaux *au nom* de l'enseignement postsecondaire, mais n'étaient

aucunement liées au montant effectivement versé aux universités et aux collèges par les provinces. Il en est résulté la progression inégale dont j'ai parlé: le taux d'augmentation des subventions provinciales aux universités et collèges est inférieur au taux d'augmentation des transferts fiscaux reçus du gouvernement fédéral. Les difficultés financières que connaissent les universités et les collèges sont en grande partie attribuables à cet « écart » dans les contributions relatives. (Les paragraphes 41 à 43 donnent plus de précisions au sujet des séries de données utilisées.)

Le malaise fédéral-provincial

14 C'est cet « écart » qui est aussi à l'origine d'un autre malaise — celui qui jette une ombre sur les relations entre le gouvernement du Canada et les provinces quand on considère toute la question du financement de l'enseignement postsecondaire.

15 Les racines de ce malaise sont complexes et profondes. Mais, au fond, pour bien en comprendre l'origine, il faut s'interroger sur l'intention qu'avait le gouvernement du Canada lorsque, en 1977, il décida de verser aux provinces de nouveaux transferts fiscaux inconditionnels au titre de l'enseignement postsecondaire* pour remplacer ceux qui, depuis 1967, étaient calculés en fonction des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire. Le gouvernement supposait-il alors que les provinces se verraient, en quelque sorte, obligées moralement d'affecter la totalité des nouveaux transferts fiscaux, en toute exclusivité, à l'enseignement postsecondaire? Et supposait-il aussi que les provinces ne diminueraient pas le taux d'augmentation des appuis « purement provinciaux » qu'elles versent à leurs universités et à leurs collèges (ceux qui ne proviennent pas des transferts fiscaux)? Ou encore, est-ce que le gouvernement du Canada a supposé que — comme les nouveaux transferts fiscaux n'étaient en rien reliés au montant des crédits affectés par chaque province à l'enseignement postsecondaire — les provinces pourraient légitimement considérer les transferts fiscaux fédéraux tout simplement comme une autre source de revenu?

16 Dans les faits, les choses ne sont malheureusement pas aussi simples. Il est certes évident que les nouveaux arrangements relatifs au financement des programmes établis ne contenaient aucune condition exigeant des provinces — ni aucun stimulant les y incitant — qu'elles dépensent la totalité des transferts fiscaux pour l'enseignement postsecondaire. En fait, les transferts fiscaux versés aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire et de la santé étaient regroupés, ou semblaient l'être, en un seul « transfert global » (qui se composait, en parties à peu près égales, de paiements annuels en espèces versés aux provinces et de points d'impôt sur le revenu qui étaient, ou avaient été, transférés aux provinces). Le transfert même des points d'impôt, prévu aux termes de la loi de 1977, semblait confirmer le caractère inconditionnel des arrangements. Tout comme d'ailleurs les propos de certains ministres fédéraux qui ont dit, en parlant de la nouvelle loi, qu'elle donnerait plus de « flexibilité » aux provinces.

17 Par ailleurs, tout portait à croire que, pour beaucoup, les transferts fiscaux avaient bel et bien pour objet l'enseignement postsecondaire. Il y avait dans la loi un article (qui d'ailleurs y est toujours) enjoignant le secrétaire d'État, « en témoignage de l'intérêt fondamental et permanent que le gouvernement du Canada porte, par la voie des accords financiers, au programme de financement de l'enseignement postsecondaire... », de « procéder à des consultations avec les gouvernements des provinces, portant sur les rapports entre les programmes et les activités du gouvernement du Canada et ceux des gouvernements des provinces en matière d'enseignement postsecondaire ».[9] De plus, la partie versée en espèces des transferts était répartie entre

* Aux termes de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*.

ceux faits au titre des soins de santé et ceux faits au titre de l'enseignement postsecondaire — cette répartition avait été faite en partie parce que la fraction des paiements relative aux soins de santé était assujettie aux prescriptions de deux autres lois, qui énumèrent certaines conditions ou principes (assurance-maladie) ou contiennent des ententes fédérales-provinciales (soins hospitaliers), et en partie pour permettre au gouvernement de rendre compte au Parlement de l'usage qui était fait des crédits affectés.

18 Si, au vu de ces dispositions décidément incompatibles de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis*, les intentions du gouvernement du Canada semblaient quelque peu ambiguës, il n'y avait par contre aucune incertitude de la part des provinces. A leur avis — et en particulier, j'imagine, aux yeux des ministres provinciaux des Finances — les nouveaux arrangements n'étaient assortis d'aucune espèce de condition, surtout dans le cas de l'enseignement postsecondaire, et les provinces pouvaient se servir des transferts fiscaux à n'importe quelle fin. Les dispositions de la loi susdite, celles qui traitaient de l'enseignement postsecondaire, leur donnaient raison.

19 Avec le temps, l'écart s'est creusé entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux sur la façon d'envisager les dispositions de la loi. Aux yeux du gouvernement du Canada, elles perdaient de plus en plus de leur ambivalence; il y voyait, en effet, de plus en plus une obligation morale pour les provinces de dépenser dans le secteur de l'enseignement postsecondaire la totalité des transferts qu'elles recevaient à ce titre. Les états financiers du gouvernement fédéral, au chapitre des transferts fiscaux, en vinrent à indiquer non seulement la fraction des *paiements en espèces* affectée à l'enseignement postsecondaire, mais aussi la fraction attribuée aux transferts de points d'impôt. Et les propos publics des divers secrétaires d'État qui se sont succédé nous font voir, sans l'ombre d'un doute, que, dans leur esprit, la loi donnait aux provinces l'obligation morale d'agir comme il est dit plus haut.

20 C'est ce point de vue — le point de vue du gouvernement fédéral — qui présida aux modifications apportées à la loi en 1984 (projet de loi C-12). Le nouveau projet de loi proposait trois moyens particuliers de déterminer la fraction des transferts fiscaux destinée à l'enseignement postsecondaire — outre que le titre même de la loi allait dorénavant mentionner expressément l'enseignement postsecondaire. Premièrement, il précisait la partie des transferts d'impôt qui devait être attribuée à l'enseignement postsecondaire, comme on l'avait fait dans la première loi pour les versements en espèces. Deuxièmement, la progression des transferts fiscaux fut réduite pendant deux ans (c'est-à-dire au cours de la période d'application de la politique du 6-5, en 1983 et en 1984) — ce qui est une façon plutôt négative de démontrer que les transferts fédéraux au titre de l'enseignement postsecondaire sont reliés à un objectif particulier. Troisièmement, on a demandé au secrétaire d'État de déposer au Parlement, à compter de 1986, aux termes de la partie de la loi qui porte sur le « programme de financement de l'enseignement postsecondaire », un rapport sur le soutien accordé par le gouvernement fédéral et par les provinces à l'enseignement postsecondaire, et ce rapport devra tenir compte de l'issue des consultations fédérales-provinciales à cet égard.

21 Les modifications apportées à la loi ne contenaient toujours aucune condition — ni stimulant — qui aurait pu pousser les provinces à consacrer à l'enseignement postsecondaire, intacte, la totalité des transferts fiscaux. En ce sens, ces modifications ne dissipaient en rien le malaise qui subsistait entre le gouvernement fédéral et les provinces au sujet de l'enseignement postsecondaire. On ne s'entendait donc toujours pas sur l'idée première des arrangements, même aux termes de la loi modifiée (la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*). Ces deux

différentes perspectives donnèrent lieu à des divergences de vues quant au dessein des premiers arrangements qui ont à tel point envenimé — et troublé — le débat sur l'enseignement postsecondaire que le but réel que poursuivait le gouvernement en voulant financer les universités et les collèges s'est quelque peu estompé. Force nous est d'en déduire qu'il faut conclure de tout nouveaux arrangements non seulement pour régler le problème de l'enseignement supérieur et, ce faisant, celui de la recherche, mais aussi pour imprimer un tout nouvel élan aux relations fédérales-provinciales dans le domaine de l'enseignement postsecondaire.

L'instabilité des arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire

22 Cependant, pour en revenir aux problèmes de financement de l'enseignement postsecondaire, il n'y a pas d'ambiguïté possible quant à l'*effet* de la loi: la conséquence en fut que les subventions provinciales aux universités et aux collèges ont, dans l'ensemble, augmenté plus lentement que les transferts fiscaux que les provinces reçoivent du gouvernement fédéral. Ce qui fait que les arrangements actuels, étant donné la situation financière critique des universités et des collèges (paragraphe 8), en ont déçu plusieurs, et profondément.

- Dans les milieux universitaires et collégiaux — les universités et les collèges, les associations de professeurs, en particulier les professeurs d'université, et les associations étudiantes — nombreux sont ceux qui réclament la révision des arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire.
- Au sein du gouvernement du Canada, et parmi ses experts-conseils, le financement de l'enseignement postsecondaire prête sans cesse le flanc à la critique, car les affectations parlementaires destinées à cette fin ne sont pas toutes transmises intactes aux universités et aux collèges. Les modérés proposent un abaissement du taux d'augmentation des fonds affectés au financement de l'enseignement postsecondaire (tout comme en 1983-1984 et en 1984-1985, le taux d'augmentation étant plafonné à 6% et à 5% respectivement); les radicaux, eux, proposent tout simplement la réaffectation à d'autres fins de la totalité des fonds réservés à l'enseignement postsecondaire — du moins la partie de ces fonds qui est versés en espèces.
- Seuls les gouvernements provinciaux — et, en particulier, les ministres provinciaux des Finances — ont tout lieu d'être heureux des arrangements actuels. En effet, c'est à eux que profite un système de subventions fédérales-provinciales en vertu duquel le gouvernement fédéral débloque des fonds qui servent *à des affectations provinciales générales* chaque fois que les subventions provinciales versées aux universités et aux collèges augmentent à un rythme inférieur au taux d'augmentation des transferts fiscaux que le gouvernement fédéral remet aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire. (Je reviendrai sur cette question aux paragraphes 36 à 46.)

Les priorités de l'enseignement supérieur, source d'un certain malaise

23 Le troisième sujet d'inquiétude, ou malaise, relatif au financement de l'enseignement postsecondaire, est peut-être moins un sujet d'inquiétude qu'un sujet de préoccupation. Il a trait à la priorité relative accordée à la recherche dans le financement de l'enseignement postsecondaire. Trop préoccupé de toujours vouloir édifier un système d'enseignement supérieur qui soit de qualité, presque universel, accessible à tous les Canadiens qui peuvent en bénéficier, le Canada a relégué au second plan l'aide à la recherche dans les universités du pays. On pourrait faire la même observation sur la recherche de l'excellence, et sur la spécialisation qui en est souvent le préalable, dans les universités canadiennes. La conséquence de cet état de choses est triple. Premièrement, la priorité relative accordée à la recherche par opposition à celle accordée aux opérations de base de l'enseignement postsecondaire, *ne* semble *pas* à la hauteur des défis que le Canada doit relever aujourd'hui. Deuxièmement, on n'a jamais véritablement cherché à

résoudre le sempiternel problème de la dichotomie qui existe entre ceux qui ont recours au produit de la recherche (le secteur privé et, dans une moindre mesure, le secteur public) et ceux qui font la recherche (dans les universités en particulier). Troisièmement, on ne s'est jamais vraiment interrogé sur la façon de réaliser des centres d'excellence de classe internationale dans un pays aussi divers et aussi étendu que le nôtre.

24 Voilà les trois problèmes sur lesquels, à mon avis, il y a lieu de s'arrêter quand on songe à la possibilité de réformer les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire au Canada: l'à-propos du financement des opérations de base des universités et des collèges du Canada; le bien-fondé de la priorité relative accordée à la recherche et à l'excellence, par opposition à celle accordée aux opérations de base de l'enseignement postsecondaire; la nécessité de donner un nouveau souffle aux relations fédérales-provinciales en matière d'enseignement postsecondaire.

L'anatomie de l'enseignement postsecondaire au Canada et son importance pour le développement du pays

25 Le lecteur comprendra d'emblée, à ce point-ci du rapport, que je n'ai pas entrepris l'élaboration de mon rapport comme on l'aurait fait pour un livre blanc en bonne et due forme ou pour le rapport d'une commission royale. Autrement dit, je n'ai pas cherché à faire de longs développements philosophiques pour démontrer le bien-fondé de la recherche et de l'enseignement supérieur; je n'ai pas non plus essayé d'évaluer les divers systèmes d'enseignement supérieur qui existent actuellement au Canada en les confrontant avec un ensemble d'objectifs bien définis.

26 J'ai préféré, fidèle en cela à mon mandat, présenter au ministre dans les plus brefs délais les points litigieux sur lesquels il devra se pencher et lui soumettre, sans tarder, une ou plusieurs options pour résoudre les problèmes qui se dressent devant lui. C'est pourquoi je vais passer presque directement aux points forts et aux points faibles, du moins ceux que j'ai relevés, du financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche.

27 Mais auparavant, il y a néanmoins certains faits qu'il serait peut-être bon de rappeler et qui pourraient servir de toile de fond à l'évaluation qui est faite ici des arrangements actuels de financement de l'enseignement postsecondaire et aux options qui sont présentées et qui, à mon avis, pourraient concourir à améliorer ces arrangements.

- *Qui fréquente les universités et les collèges du Canada?*
  On dénombre quelque 471 000 étudiants à plein temps dans les universités du Canada (soit une augmentation de 26% depuis 1977) et 330 000 étudiants à plein temps dans les collèges du Canada (soit une augmentation de 36% depuis 1977). On compte, en outre, près de 283 000 étudiants à temps partiel dans les universités (soit 34% de plus qu'en 1977).[10]
- *Et où vont-ils?*
  Le Canada compte 66 établissements qui mènent à un grade, 197 institutions qui décernent des certificats et diverses sortes de diplômes et de nombreux établissements de recherche et de formation technique.[11] Les professeurs sont au nombre de 24 600 dans les collèges et de 35 200 (à plein temps) dans les universités.[12] Au total, au moins 1,1 million de Canadiens enseignent ou étudient au niveau de l'enseignement supérieur, sans compter le nombreux personnel de soutien des établissements d'enseignement postsecondaire.[13]

- *Les avantages des études universitaires et collégiales.*
  Il est difficile de mesurer les avantages que les études supérieures rapportent, en définitive, à la société et à l'individu. Mais certaines données sont intéressantes à cet égard, même si elles ne nous mènent pas à des conclusions définitives. *Exemple*: Les Canadiens qui ont fait des études supérieures font partie de la population active dans une proportion de 78% à 85%; chez ceux qui ont quitté l'école après le primaire ou le secondaire, la proportion est de 40% à 66%, selon le niveau de scolarité. *Exemple*: On compte bien moins de chômeurs chez les Canadiens qui ont fait des études postsecondaires (5,3% chez les diplômés universitaires et 7,6% chez ceux qui détiennent un autre diplôme postsecondaire) que chez ceux qui n'ont ni grade ni diplôme (entre 9,8% et 13,1%). La situation est sensiblement la même pour les jeunes Canadiens, bien que, de toute évidence, le taux de chômage soit chez eux, plus élevé.[14]
- *L'opinion publique sur les études supérieures.*
  Le grand public semble indéniablement croire à l'importance des études postsecondaires: pour 80% de Canadiens, il est important que les jeunes aillent à l'université ou au collège (CROP, 1982); pour 86% de Canadiens, l'instruction est la clé d'un avenir prometteur (Decima, 1984); une bonne proportion de Canadiens (54%) accepteraient de payer plus d'impôt pour qu'on ne réduise pas les services au niveau de l'enseignement postsecondaire, soit même plus qu'en 1983, où la proportion était alors de 48% (Goldfarb, 1983-1984).[15]

28 Toutes ces données nous font voir qu'il y a lieu de réviser les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire, car ces arrangements, de l'avis de bien des gens, ont été loin de donner de bons résultats. C'est cette question — l'à-propos des arrangements actuels — que je vais maintenant aborder.

II LES POINTS FORTS ET LES POINTS FAIBLES DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE ET DE LA RECHERCHE

29 Les services d'enseignement et de recherche fournis par les universités et les collèges comportent essentiellement trois éléments:

(1) Les « opérations de base », qui comprennent l'enseignement proprement dit et les recherches connexes et qui sont financées par des subventions gouvernementales et par les frais de scolarité (auxquels s'ajoutent certains dons privés);
(2) La recherche subventionnée, qui est soutenue financièrement par les conseils subventionnaires du Canada, par le secteur privé et par divers organismes provinciaux;
(3) La recherche contractuelle, qui est commandée et payée par les gouvernements et par le secteur privé.

30 Cette catégorisation risque d'être jugée plutôt artificielle par la plupart des universitaires. En effet, la grande majorité d'entre eux consacrent une bonne partie de leur temps à faire de la recherche, en sus des cours dont ils sont titulaires, et ils puisent, pour financer cette recherche, dans les crédits affectés au financement de base. D'un autre côté, la recherche, qu'elle soit ou non subventionnée, contribue directement à la qualité de l'enseignement; si elle est subventionnée, il va de soi qu'elle contribue dans une certaine mesure, financièrement, à améliorer la qualité de l'enseignement. Alors pourquoi cette dichotomie?

31 Même si la ligne de démarcation entre l'enseignement et la recherche est loin d'être facile à délimiter, il n'en demeure pas moins qu'il est nécessaire d'établir ces catégories dans un rapport sur le financement de l'enseignement supérieur. Car elles servent de points de repère au financement de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce financement étant assuré par les subventions de fonctionnement pour les opérations de base (avec en plus, évidemment, les frais de scolarité et les dons), par les subventions pour la recherche subventionnée, par les paiements pour la recherche contractuelle.

32 Cela étant dit, il faut se souvenir, tout en parcourant le présent rapport, que la *recherche subventionnée* est vraiment financée par une combinaison de deux sources de financement. Il y a, tout d'abord, les subventions à la recherche, qui absorbent une partie considérable des coûts directs de la recherche — comme, par exemple, les assistants à la recherche, l'équipement, les approvisionnements et les services payés (tel le temps d'ordinateur); il y a aussi le financement de base, qui couvre les coûts indirects et certains des coûts directs de la recherche — comme, par exemple, les services bibliothécaires et les articles de laboratoire, et surtout, évidemment, le salaire des professeurs. On ne retrouve pas cette combinaison de sources de financement pour les autres services que rendent les universités et les collèges: ni pour l'enseignement (qui, je l'ai déjà dit, se finance par les subventions gouvernementales et les frais de scolarité); ni pour la recherche non subventionnée (qui se finance de la même façon que l'enseignement); ni pour la recherche contractuelle (dont les frais généraux sont, de façon générale, assumés par l'entrepreneur).

33 Ayant apporté cette précision, je vais néanmoins, dans les pages qui suivent, observer la distinction que j'ai faite plus haut entre, d'une part, les « opérations de base » et, d'autre part, la « recherche subventionnée et contractuelle ». Je vais donc, en termes plus précis, exposer, puis évaluer, les arrangements actuels (1) pour ce qui est du *financement des opérations de base*, (2) pour ce qui est du *financement de la recherche subventionnée et contractuelle*, (3) pour ce qui est de l'encouragement à accorder aux *centres d'excellence de classe internationale* et du financement de ces centres. Mes conclusions et recommandations vont suivre le même plan.

Les points importants du financement des universités et des collèges du Canada

La situation dans son ensemble

34 Les dépenses globales des universités et des collèges s'élèveront, en 1984–1985, à environ 8 milliards de dollars, dont 600 millions au titre des dépenses d'immobilisation, ce qui laissera une somme de 7,4 milliards pour les dépenses de fonctionnement. Sur ces 7,4 milliards, une somme d'environ 6,6 milliards est réservée aux « opérations de base », c'est-à-dire l'enseignement et les recherches connexes, et tout près de 800 millions à la recherche subventionnée et contractuelle.[16] Voici d'ailleurs une ventilation plus complète des sommes affectées aux « opérations de base » et à la recherche subventionnée et contractuelle.

35 Le partage des dépenses entre le financement de base et la recherche est révélateur — non pas comme moyen de jauger l'importance relative qu'on accorde, au sein même des universités et des collèges, à l'enseignement et à la recherche (que la recherche fasse ou non l'objet d'une affectation particulière de crédits), mais comme moyen d'estimer la priorité relative qu'accordent ceux qui *financent* les universités et les collèges au soutien particulier de la recherche par opposition au soutien général des opérations de base. Il appert, à l'heure actuelle, selon les dernières données, que les dépenses relatives à la recherche qui fait l'objet d'un financement particulier (800 millions de dollars) représentent approximativement 11% de l'ensemble. Pour ce qui est du gouvernement fédéral, ses dépenses affectées à la recherche dans les universités représentent maintenant 10% de l'ensemble de ses dépenses pour la recherche et les opérations de base (les transferts fiscaux faits aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire). C'est ce pourcentage qui est demeuré sensiblement le même depuis l'adoption, en 1977, des arrangements relatifs au financement des programmes établis (la proportion était alors d'environ 9%).[17]

Tableau 1

Dépenses de fonctionnement des universités et des collèges du Canada en 1984–1985

(en millions de dollars)

	Universités	Collèges	Total
• Opérations de base	4 535	2 102	6 637
• Recherche subventionnée et contractuelle	800	—	800
	5 335	2 102	7 437

Source: Estimations du Secrétariat d'État à partir des données de Statistique Canada, *Statistiques financières de l'éducation*, cat. 81-208, et *Bulletin des statistiques de l'éducation*, cat. 81-002, Vol. 6, nº 4 et nº 8.

Les points importants du financement des opérations de base des universités et des collèges

36 Voici comment se répartissent à peu près les coûts de l'enseignement et de la recherche connexe dans les universités et les collèges du Canada:[18]

80% par les contribuables — par l'entremise du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux;

14% par les étudiants au moyen des frais de scolarité;

6% par d'autres sources de revenu dont bénéficient les établissements d'enseignement postsecondaire.

Le Canada dispose donc, à peu de choses près, d'un système d'enseignement postsecondaire qu'on peut qualifier d'universel si, dans le cas de l'enseignement postsecondaire, « universel » veut dire accessible à tous.

37 Si nous considérons le Canada dans son ensemble, le gouvernement fédéral et les gouver-

nements provinciaux se répartissent à peu près de la façon suivante* le financement public des universités et des collèges (c'est-à-dire les 80% indiqués ci-dessus):[19]

40% en provenance de l'impôt sur le revenu qui est transféré du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux et qui représente un peu plus de 2,1 milliards de dollars;**

39% des versements en espèces que le gouvernement du Canada fait aux provinces et qui s'élèvent à un peu moins de 2,1 milliards de dollars;***

17% de sources « purement » provinciales, qui s'ajoutent aux transferts fiscaux du gouvernement fédéral et qui représentent environ 0,9 milliard de dollars;

3% des contributions du gouvernement du Canada aux institutions fédérales, tel, par exemple, le Collège militaire royal.

Ces proportions varient énormément d'une province à l'autre, et même d'année en année pour une même province. Pour en trouver la raison, il faut analyser l'acheminement des deniers gouvernementaux aux universités et aux collèges: le gouvernement fédéral détermine le montant de ses transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire, et ce montant est remis aux provinces; puis les provinces, de leur côté, déterminent l'ampleur des subventions qu'elles vont verser à leurs universités et à leurs collèges, sans tenir compte du montant qu'elles ont reçu à titre de transfert fiscal. Par conséquent, si une province augmente ses subventions aux universités et aux collèges dans une proportion inférieure au taux d'augmentation des transferts fiscaux qu'elle reçoit, ou a reçus, du gouvernement fédéral, elle se trouve alors à absorber une moins grande proportion du financement de base, et le gouvernement fédéral, une plus grande.

38 Le graphique de la page suivante présente schématiquement le fonctionnement de ce système plutôt complexe.

On aura pu relever, dans le tableau, les caractéristiques suivantes du système:

- Le Parlement du Canada s'est engagé à augmenter ses transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire au même rythme que le PNB, tout en tenant compte de l'augmentation de la population. Il y fit cependant exception en 1983 et en 1984 car, pour ces deux années-là, la progression fut réduite à 6% et à 5%, à quoi il faut ajouter le cœfficient démographique;
- Les provinces n'ont pas pris d'engagement législatif équivalent relativement au taux d'augmentation des subventions qu'elles versent à leurs universités et à leurs collèges.
- Comme le taux d'augmentation des subventions provinciales au titre de l'enseignement postsecondaire n'est pas fonction du taux d'augmentation des transferts fiscaux que le gouvernement fédéral verse aux provinces, ces dernières sont alors libres de réduire leur contribution relative à leurs universités et à leurs collèges (pour réaffecter ces fonds à d'autres fins). Le tableau 2 qui suit vous montre comment elles peuvent y arriver:

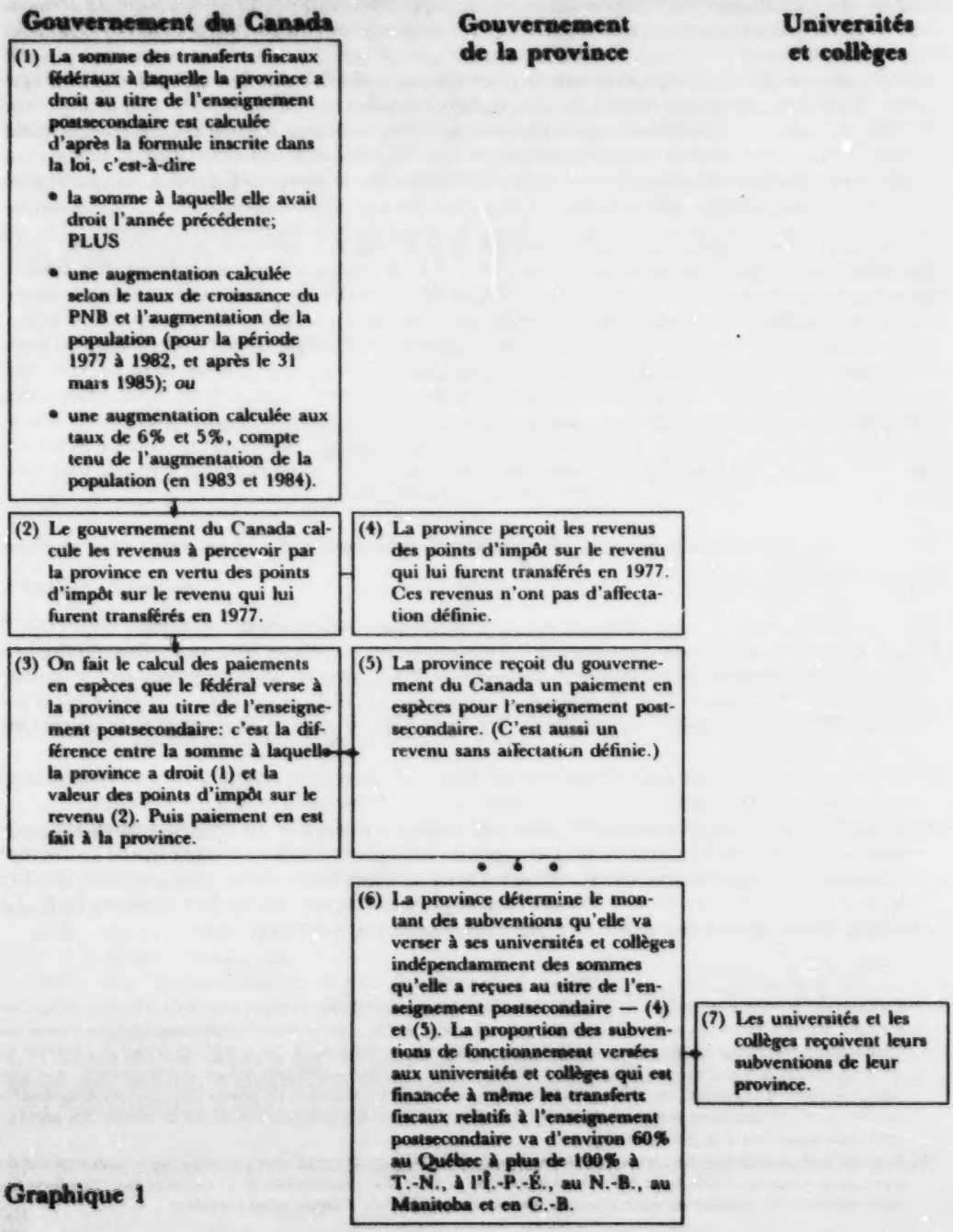
---

* Le total ne donne pas 100% car les chiffres ont été arrondis.

** L'impôt sur le revenu transféré au titre de l'enseignement postsecondaire est équivalent à 32,1% des 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et du point d'impôt sur le revenu des corporations, plus les paiements connexes de péréquation, qui sont transférés aux provinces en vertu de la *Loi de 1977 (modifiée en 1984) sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*. Au Québec, pour des raisons historiques, il y a un transfert de points d'impôt supplémentaires au titre de l'enseignement postsecondaire; il est égal à 32,1% de 8,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers (non-assujettis à la péréquation).

*** Il serait bon de noter ici que les versements en espèces, qui sont compris dans le total des transferts fiscaux, diminuent proportionnellement à l'ensemble lorsque le taux d'augmentation de l'ensemble des transferts fiscaux fédéraux *est inférieur* au taux d'augmentation du produit de l'impôt ainsi transféré.

Arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire
Graphique d'acheminement des décisions et des fonds



Graphique 1

Tableau 2

Schéma démontrant comment une province donnée peut libérer certains fonds provenant des transferts fiscaux destinés à l'enseignement postsecondaire pour s'en servir à d'autres fins

(en millions de dollars)

1984-1985	Subventions provinciales de fonctionnement versées aux universités et aux collèges	500
	financées par:	
	les transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire	400
	des « revenus purement provinciaux »	100
		500
1985-1986	La province augmente de 4% ses subventions de fonctionnement à ses universités et à ses collèges (4% x 500)	20
	Les transferts fiscaux augmentent automatiquement au taux d'augmentation du PNB assorti de l'indice démographique — disons 7% (7% x 400)	28
	Le trésor provincial réalise donc un « gain net » de	8
	Rapport entre ce qui précède et le financement des universités et des collèges:	
	• Augmentation des subventions provinciales de fonctionnement, si majorées au même rythme que le PNB assorti de l'indice démographique (7% x 500)	35
	• Augmentation au taux inférieur, décrétée par les provinces (4% x 500)	20
	• Les universités et les collèges encaissent une « perte » de	15

39 En fait, comme on peut le voir dans le tableau qui suit, plus de la moitié des provinces ont ainsi recouvré des fonds provinciaux en réduisant la « portion purement provinciale » des subventions qu'elles versent à leurs universités et à leurs collèges:[20]

40 Une observation doit être faite au sujet des variations de moindre importance dans la « portion » provenant des transferts fiscaux et dans la « portion purement provinciale » (troisième colonne) — notamment en ce qui a trait aux Maritimes et au Québec. Par suite des rajustements techniques que prévoyaient les premiers arrangements sur le FPÉ, particulièrement ceux qui s'appliquaient aux quatre premières années, il faut allouer une *tolérance de 5% ou plus* avant de tirer toute conclusion quant aux provinces qui ont contribué au déclin de la part purement provinciale des subventions aux universités et aux collèges. Dans le cas des Maritimes et du Québec, comme je l'ai indiqué, les diminutions sont négligeables. Cela dit, je note deux choses au sujet du tableau: (1) le pourcentage des subventions provinciales aux universités et aux collèges qui est financé sur les transferts fiscaux au titre du FPÉ est très élevé (80%) pour le Canada dans son entier (encore que nettement plus bas au Québec et en Alberta); (2) ce pourcentage augmente (particulièrement en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve, au Manitoba et en Ontario, dans cet ordre).

41 Pour ceux qui connaissent bien les arrangements sur le financement de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du financement des programmes établis, une observation s'impose

quant à la série de données qui est employée au tableau 3 (le corps du texte est résumé au paragraphe 44). Premièrement, la série de Statistique Canada que j'ai utilisée — subventions provinciales aux universités et aux collèges — diffère de celle qui a été employée de 1967 à 1977 dans le cadre des arrangements précédents, à savoir les dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire. Je l'ai choisie délibérément. Elle permet d'identifier plus clairement la source des deniers publics qui vont aux aux universités et aux collèges, à savoir les transferts fiscaux et les « revenus purement provinciaux ». Et elle permet aussi de constater la proportion des subventions aux universités et aux collèges qui est financée par chaque source. Il va sans dire, bien sûr, que si on est d'avis que les transferts fédéraux n'ont rien à voir avec l'enseignement postsecondaire, *aucune* série rattachant les transferts à l'enseignement postsecondaire n'est acceptable.

42 Deuxièment, je reconnais que l'extention de l'expression « enseignement postsecondaire » diffère selon que l'on utilise la série de Statistique Canada et la série employée en 1967. La série de Statistique Canada comprend les universités et les collèges identifiés par les provinces, tandis que la série employée en 1967 comprenait au surplus l'année d'immatriculation supé-

Tableau 3

Pourcentage des transferts fiscaux fédéraux (financement des programmes établis — enseignement postsecondaire) versés aux provinces par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement versées aux universités et aux collèges

	Transferts par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement		Augmentation de la « portion » provenant des transferts fiscaux ou Réduction de la « portion purement provinciale »
	1977-1978	1984-1985	
	%	%	%
Canada	68,9	79,6	10,7
Terre-Neuve	83,3	106,9	23,6
Île-du-Prince-Édouard	101,5	106,9	5,3
Nouvelle-Écosse	87,5	91,6	4,1
Nouveau-Brunswick	98,1	101,8	3,7
Québec	56,1	59,6	3,5
Ontario	73,7	88,7	15,0
Manitoba	80,3	102,9	22,5
Saskatchewan	81,6	90,3	8,7
Alberta	63,9	73,1	9,2
Colombie-Britannique	78,9	104,3	25,4

Sources: Les montants auxquels les provinces ont droit selon le FPÉ proviennent du ministère des Finances. Les subventions provinciales de fonctionnement (rajustées en fonction des transferts interprovinciaux) ont été estimées par le Secrétariat d'État à partir des données publiées dans les séries de Statistique Canada.

rieure dans les provinces où elle existait (il s'agit là, au moins, d'une généralisation). Et comme les experts le reconnaîtront, la part absolue des transferts fiscaux et des revenus provinciaux qui sont alloués aux établissements d'enseignement postsecondaire variera selon la définition de l'enseignement postsecondaire.

43 Toutefois, comme les experts le reconnaîtront également, ce qui m'intéresse, moi, foncièrement, ce sont les variations survenues, depuis 1977, dans la portion fédérale et la portion « purement provinciale » des subventions aux universités et aux collèges. Et ces variations, province par province, sont plus ou moins du même ordre, quelle que soit la définition que l'on donne aux établissements d'enseignement postsecondaire. Il est important que cela soit reconnu, car elles sont à la base de ma proposition d'harmoniser le taux de croissance des subventions provinciales aux universités et aux collèges et celui des transferts fiscaux. Et elles sont également à la base de ma proposition de réaffecter une partie modeste des transferts en espèces au profit de la recherche universitaire.

44 Enfin, pour ceux qui s'intéressent aux nombres absolus qui se cachent derrière le tableau 3, ils sont présentés au tableau 4.

Tableau 4

Transferts fiscaux (financement des programmes établis — enseignement postsecondaire) et subventions provinciales de fonctionnement aux universités et aux collèges*

	Subventions provinciales de fonctionnement (en milliers de dollars)		Transferts fiscaux (en milliers de dollars)	
	1977-1978	1984-1985	1977-1978	1984-1985
Canada	2 882 832	5 284 417	1 985 715	4 207 270
Terre-Neuve	54 269	91 033	45 187	97 304
Île-du-Prince-Édouard	9 100	19 686	9 240	21 039
Nouvelle-Écosse	79 643	159 541	69 690	146 065
Nouveau-Brunswick	56 395	117 695	55 311	119 770
Québec	995 375	1 884 006	558 805	1 099 642
Ontario	970 291	1 691 185	715 586	1 500 679
Manitoba	109 778	172 473	88 198	177 397
Saskatchewan	94 699	187 019	77 279	168 951
Alberta	257 568	539 509	164 630	394 387
Colombie-Britannique	255 714	462 269	201 789	482 036

* Les additions ne sont pas toujours justes car les chiffres ont été arrondis.
Sources: Mêmes que pour le tableau 3.

45 Voilà quels sont les rouages du système de financement de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du financement des programmes établis (graphique 1, tableaux 2 et 3). Quant au quantum versé à chaque province au titre de l'enseignement postsecondaire, les calculs sur lesquels s'appuient les transferts fiscaux ont également suivi un cheminement complexe, que voici en bref. En 1967, année où le gouvernement du Canada cessa de verser directement aux universités des subventions proportionnelles au nombre d'habitants, on se mit à calculer les contributions fédérales au titre de l'enseignement postsecondaire en fonction des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire (elles représentaient, en fait, 50% de ces dépenses) — les transferts fiscaux (faits de versements en espèces et de points d'impôt) étant dès lors versés aux provinces. Trois provinces (Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick) reçurent non pas 50% des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire, mais plutôt un montant fixe par habitant qui était majoré chaque année en fonction du taux d'augmentation des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement postsecondaire de tout le Canada (pour tenir compte de certaines circonstances dans chacune de ces provinces). Cette formule fut modifiée aux termes des arrangements de 1977 et les calculs furent de nouveau faits en fonction de la population, les transferts fiscaux étant toujours versés aux provinces.* L'un des aspects de cette façon de procéder, c'est que la proportion des subventions de fonctionnement des provinces à leurs universités et collèges que représentaient les transferts fiscaux fédéraux au titre de l'enseignement postsecondaire variait nécessairement beaucoup d'une province à l'autre — cette proportion, qui était de 56% au Québec, en 1977-1978, se situait au delà de 100% à l'Île-du-Prince-Édouard (voir, ici encore, le tableau 3).

46 Voilà ce qui en est — bien qu'exposé ici de façon fort simplifiée — du financement par le gouvernement fédéral des opérations de base des universités et des collèges du Canada. J'évalue l'à-propos de cette méthode aux paragraphes 56 à 61.

Quelques mots sur l'aide aux étudiants

47 Le rôle de l'aide aux étudiants, comme moyen indirect de financer les universités et les collèges à même les deniers publics, dépend, au fond, de l'idée que la société se fait de l'enseignement postsecondaire. Si, aux yeux des gens, l'enseignement postsecondaire est l'affaire du secteur privé, s'ils ne croient pas que les gouvernements doivent contribuer de façon importante au soutien financier des établissements d'enseignement postsecondaire, alors l'aide aux étudiants devient quelque chose de vital, non seulement comme moyen d'élargir l'accès aux études universitaires ou collégiales, mais aussi comme moyen de financer les universités et les collèges. Si, par contre, l'enseignement postsecondaire est plutôt considéré comme se rattachant plus ou moins à l'« instruction publique » — c'est-à-dire qu'y ont droit tous ceux qui y sont admissibles en raison de leur relevé de notes — l'aide aux étudiants n'a pour seul but, ou peu s'en faut, que de répondre aux besoins de certains étudiants en particulier.

48 Le Canada a adopté la seconde optique, comme en témoigne le fait que les frais de scolarité des étudiants ne représentent que 14% du coût de l'enseignement dispensé par nos universités et nos collèges. Il en résulte que les vastes régimes de prêts-bourses offerts au pays sont davantage destinés à répondre aux besoins de certains étudiants en particulier qu'à combler les besoins en financement de base des universités et des collèges. En fait, ces fonds servent

* Détail technique, ce n'est que depuis 1982 que les arrangements prévoient un montant exactement égal par tête.

en grande partie à aider les étudiants, qui fréquentent l'université ou le collège mais demeurent à l'extérieur de leur foyer, à payer leur gîte et leur couvert, et non pas tellement à couvrir les frais de scolarité, qui sont relativement peu élevés au Canada.

49 Tant que les Canadiens continueront d'être en faveur du financement public des universités et des collèges, tout réexamen du Programme canadien de prêts aux étudiants et des programmes provinciaux devrait se focaliser sur les barrières qui empêchent certaines catégories d'étudiants éventuels — ou du moins c'est ce que nombre de gens croient — de profiter des programmes. Je pense, en particulier, aux étudiants, et aux familles d'étudiants, qui craignent de contracter des dettes substantielles du fait qu'ils ne sont pas conscients du revenu plus élevé qui tend à résulter d'une éducation postsecondaire et qu'ils hésitent à renoncer à leur revenu actuel. Tout réexamen des programmes d'aide doit porter notamment sur la possibilité de lier le remboursement des prêts au revenu des étudiants une fois qu'ils sont entrés sur le marché du travail, à la différence des conditions fixes actuelles. Ce réexamen est important et devrait à mon avis être effectué. Mais il ne doit pas avoir préséance sur la résolution des problèmes que pose le financement de l'enseignement postsecondaire, objet du présent rapport. Car ce sont là les problèmes les plus urgents — pour les étudiants, pour les universités et les collèges et pour le pays tout entier.

50 Ce n'est que si les gouvernements devaient décider de réduire le financement public des universités et des collèges et de faire supporter par les étudiants et leurs familles une partie beaucoup plus considérable du coût de l'enseignement postsecondaire (sans compter que la plupart des diplômés des établissements d'enseignement postsecondaire, comme ils gagnent de bons salaires, paient des impôts plus élevés), que l'examen des régimes canadiens d'aide aux étudiants revêtirait une importance beaucoup plus grande. En effet, l'aide aux étudiants jouerait alors un double rôle: elle viserait à contribuer au financement de base des universités et des collèges et aussi à répondre aux besoins financiers de certains étudiants en particulier.

51 Je reconnais que différents milieux exercent des pressions sur les gouvernements pour qu'ils augmentent les frais de scolarité et réduisent leur aide aux universités et aux collèges, réduisant du même coup *leur déficit*. Je reconnais aussi, je le répète, que si cela *devait* arriver, une réforme des programmes d'aide aux étudiants, selon les principes que j'ai définis, deviendrait impérative. Toutefois, je ne crois pas qu'il serait opportun de recommander un changement dans les priorités par rapport à la réforme des arrangements financiers *sur la prémisse* que les gouvernements vont céder aux pressions. La réforme des programmes d'aide aux étudiants ne devrait avoir la préséance sur la réforme des arrangements financiers que si les gouvernements devaient *eux-mêmes* prendre une décision en ce sens — probablement après un débat public sur l'opportunité d'augmenter les frais de scolarité en faveur d'une politique quelconque, telle la réduction des déficits.

Les points importants du financement de la recherche subventionnée et de la recherche contractuelle dans les universités canadiennes

52 Le financement de la recherche subventionnée et de la recherche contractuelle dans les universités canadiennes — on n'en fait pas dans les collèges — est, à tout prendre, moins compliqué que celui des opérations de base des universités. Ces deux formes de recherche qu'on entreprend dans les universités canadiennes coûtent environ 800 millions de dollars; ce coût se répartit à peu près* dans les proportions suivantes:[21]

* La somme des pourcentages ne donne pas 100% car les chiffres ont été arrondis.

59% par le Parlement du Canada, ce qui comprend les conseils subventionnaires (quelque 414 millions) et les ministères fédéraux (84 millions);[22]
20% par les gouvernements provinciaux et leurs conseils et organismes;
22% par le secteur privé.

A noter qu'en plus des 414 millions qu'ils versent pour la recherche comme telle, les conseils subventionnaires du gouvernement fédéral déboursent une somme de quelque 45 millions de dollars sous forme de bourses d'étude et autres types de subventions versées à des particuliers.[23]

53 Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont tous augmenté, à un rythme supérieur au taux d'augmentation du PNB, les crédits qu'ils affectent au financement de la recherche. Par exemple, au cours des cinq années se terminant en 1982-1983, les dépenses fédérales à ce chapitre ont augmenté en moyenne de 15% par année, et les dépenses provinciales, de 17%.[24] Cependant, ni le fédéral ni les provinces ne se sont, par un engagement ferme, fixé d'objectif à long terme pour ce qui est de l'augmentation des crédits affectés à la recherche, ce qui fait que, par voie de conséquence, les augmentations sont imprévisibles d'une année à l'autre (cette année, par exemple, les augmentations budgétaires des conseils subventionnaires sont bien inférieures à celles des années précédentes).

54 Quant aux dispositions financières relatives au financement de la recherche, elles sont, peut-on dire, simples et directes. Les subventions que versent les conseils subventionnaires et d'autres organismes gouvernementaux sont, en général, accordées aux chercheurs et administrées par l'université; dans certains cas seulement les subventions sont-elles accordées aux institutions elles-mêmes. Le fait que ces subventions soient versées directement aux chercheurs et aux universités n'a pas fait l'objet d'un différend fédéral-provincial, probablement parce que les conseils subventionnaires nationaux sont considérés plutôt comme faisant partie du monde de la recherche et des milieux universitaires que comme une ramification du gouvernement du Canada (sans doute parce que les conseils jouissent d'une certaine autonomie vis-à-vis du gouvernement). Dans le cas de la recherche financée par les divers ministères, il s'agit simplement de recherche contractuelle, et cela, contrairement à l'appui général accordé aux universités, n'a jamais, de par sa nature, fait l'objet de litige.

55 Il y a un autre point qu'il faut signaler au sujet du soutien que les conseils subventionnaires accordent à la recherche universitaire. L'aide a toujours porté uniquement sur le coût *direct* de la recherche, excluant les coûts indirects comme l'infrastructure et même les coûts directs qui sont normalement ou ordinairement assumés par les universités, en particulier le salaire des professeurs. Une des conséquences de cette pratique a été d'offrir aux universités un « contre-stimulant » en ce qui concerne le financement de la recherche. Comme les frais généraux d'une recherche subventionnée doivent être puisés dans les fonds réservés aux opérations de base, les universités ont tendance, lorsqu'elles manquent de fonds, à puiser dans la subvention que le professeur reçoit (ou demande) pour payer le plus grand nombre de ses dépenses possibles. C'est ainsi qu'elles la débitent de certains frais de secrétariat, des frais des services informatiques et autres qui étaient auparavant financés à même les fonds réservés aux opérations de base. La conséquence, bien sûr, est de diminuer la quantité de recherche proprement dite qui peut être financée par la subvention que le professeur a reçue. En d'autres termes, l'université n'est pas incitée à maintenir, pour les chercheurs subventionnés, les services et le personnel dont ils ont besoin pour que leurs recherches produisent des résultats optimaux.

L'à-propos du financement de l'enseignement postsecondaire

Le financement de base des universités et des collèges

56 Pour bien évaluer si les fonds consacrés à l'enseignement postsecondaire sont suffisants, il s'agit simplement, en quelque sorte, de s'en rapporter aux faits. Si l'on accepte comme postulat de base — ce qu'a fait le Parlement — que les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur devraient augmenter, tout au moins, au même rythme que le PNB — et l'on pourrait fort bien soutenir que, l'enseignement supérieur étant l'un des grands nerfs moteurs de la croissance, les dépenses qui y sont consacrées devraient augmenter à un rythme encore supérieur — on doit forcément alors en arriver à la conclusion que le financement des universités et des collèges a, ces dernières années, été bien insuffisant.* Nous constatons, en effet, comme je l'ai déjà dit, que le pourcentage du PNB consacré par les gouvernements aux opérations de base des universités et des collèges en 1984-1985 est sensiblement inférieur à celui de 1977-1978 (1,24% contre 1,35%) et que, de plus, ce pourcentage a diminué au cours de cinq des sept dernières années. Cette baisse se reflète — elle en est même la conséquence — dans le fait que le taux d'augmentation des subventions versées par les provinces à leurs universités et à leurs collèges a été à peu près régulièrement inférieur au taux d'accroissement du PNB (en considérant les provinces dans leur ensemble). Nous avons vu aussi que les dépenses réelles par étudiant n'ont cessé, elles aussi, de décroître depuis 1977-1978. Ces preuves statistiques des lacunes du financement de l'enseignement postsecondaire sont étayées par certains faits connexes dont j'ai aussi parlé: la taille des classes et l'effritement dans les universités et les collèges de certains services d'appoint à l'enseignement et à la recherche tels les bibliothèques et les équipements de laboratoire.**

57 L'augmentation des frais de scolarité, ces trois dernières années, pointe dans le même sens. Cela étant dit, je sais que certains pourraient soutenir la thèse selon laquelle cette augmentation des frais de scolarité ne découle pas d'une compression des fonds versés aux universités et aux collèges, mais plutôt de la décision de faire supporter davantage par les étudiants eux-mêmes que par les contribuables le fardeau du financement de l'enseignement postsecondaire. Cependant, je le répète, à moins que certains énoncés importants de principe ne m'aient échappé, il n'y a pas eu de proposition en ce sens pour sous-tendre la réduction du taux d'augmentation des subventions gouvernementales aux universités et aux collèges. Le Parlement s'étant engagé à consacrer à l'enseignement postsecondaire, par le truchement de ses transferts fiscaux, la même fraction du PNB — bien que cette pratique ait été interrompue pour la période de deux ans qui se terminera le 31 mars 1985 —, il n'y a pas lieu de croire qu'on ait décidé, ni de façon unilatérale ni par suite de délibérations fédérales-provinciales, d'appliquer la théorie des « frais d'utilisation » à l'enseignement supérieur.*** Rien ne nous démontre vraiment, non plus, qu'une décision en ce sens ait été prise à l'échelon provincial. Il se pourrait évidemment que pareille décision ait été prise ici ou là mais qu'on ne l'ait pas annoncée. Et l'on pourrait fort bien supposer, sans nécessairement passer pour un cynique de la chose politique, que cela demeure dans

---

* Pour revenir au « problème des deux perspectives » évoqué aux paragraphes 14 à 21, il sera évident que ceux qui prétendent que les transferts fiscaux *associés* au financement de l'enseignement postsecondaire ne sont pas réellement *destinés* à l'enseignement postsecondaire disconviendront que le Parlement entendait aligner le financement de l'enseignement postsecondaire sur la croissance du PNB. Les tenants de *l'autre* perspective soutiendront que le Parlement entendait aligner le financement de l'enseignement postsecondaire sur la croissance du PNB. Ce dernier point de vue est reflété dans ce qui précède.

** Voir paragraphe 8.

*** Voir la note inframarginale du paragraphe 56.

le domaine du possible. Cependant, quitte à me répéter, on ne peut faire reposer les orientations gouvernementales sur la spéculation pure et simple — on ne doit spéculer ni sur les objectifs de certains actes, ni sur leurs motifs. Je pars donc de l'hypothèse que les gouvernements *n'ont pas* décidé de faire augmenter systématiquement les frais de scolarité, cette augmentation devant être compensée par une réduction équivalente des subventions gouvernementales aux universités et aux collèges. Ce n'est pas une ligne de conduite que je suis disposé à recommander. Ce serait là une décision de haute voltige, et seuls les gouvernements, de leur propre chef, devraient la prendre, probablement après avoir tenu un débat public sur la question pour vérifier s'il est sage d'agir ainsi.

58 Il y a une autre raison qu'on pourrait invoquer pour expliquer la baisse du montant réel des subventions gouvernementales aux universités et aux collèges, c'est que, au dire de certains, ces institutions devraient peut-être chercher à financer elles-mêmes une partie de leurs nouveaux besoins en améliorant leur gestion et, si besoin est, et c'est un point encore plus important, en rationalisant leurs programmes d'études et les cours qu'elles offrent, tout autant à l'intérieur même des institutions qu'entre les diverses institutions. On pourrait dire en quelque sorte que les universitaires eux-mêmes, et les fonctionnaires chargés du secteur des universités, s'entendent de plus en plus sur le fait qu'*il faut* étudier la question de la rationalisation. Mais les gens s'entendent aussi pour dire — du moins il me semble — que cette rationalisation présuppose un examen sérieux des problèmes particuliers, et jusqu'ici insolubles, auxquels nous faisons face et qu'on ne saurait résoudre simplement en pressant davantage les crédits budgétaires des universités et des collèges. Le mandat de la Commission d'enquête sur l'avenir des universités de l'Ontario[25] et celui de la Commission royale d'enquête sur l'enseignement postsecondaire en Nouvelle-Écosse viennent corroborer ce point de vue, qu'il ne suffit pas de resserrer les budgets en général mais qu'il faut prendre les mesures particulières qui s'imposent.

59 Tout porte à croire, en somme, que, s'il y a eu réduction du montant réel des crédits affectés à l'enseignement postsecondaire, ce n'est pas tant qu'on en soit venu à la conclusion, après mûre réflexion, que les universités et les collèges reçoivent trop d'argent ou que les frais de scolarité ne sont pas assez élevés; ce serait plutôt la résultante des acrobaties budgétaires que font les gouvernements pour essayer de réduire le taux d'accroissement des dépenses gouvernementales. Cette décision des provinces, et, en particulier, de certaines d'entre elles, de pratiquer ces réductions au chapitre de l'enseignement postsecondaire témoigne certes de l'importance relative qu'elles ont décidé d'accorder à l'enseignement supérieur. Cependant, il faut aussi se dire — à mon avis du moins — que le système fédéral-provincial de transferts fiscaux *n'est pas de nature à inciter* les trésors provinciaux à s'aligner, pour l'augmentation de leurs subventions aux universités et aux collèges, sur le taux d'augmentation des transferts fiscaux fédéraux au titre de l'enseignement postsecondaire. A mes yeux, c'est la faiblesse la plus grave des arrangements de 1977 sur le financement des programmes établis, qu'ils ne comportent aucune disposition propre à inciter les provinces à maintenir leur appui à l'enseignement supérieur — et, ce faisant, à conserver, intacts, dans le secteur de l'enseignement postsecondaire, tous les transferts qui leur sont versés à cette fin.

60 Le gouvernement du Canada était naturellement tout à fait libre de remettre aux provinces, plutôt qu'aux universités et aux collèges, les transferts fiscaux relatifs à l'enseignement postsecondaire et de ne pas assortir ces transferts de conditions particulières. Après tout, n'est-ce pas une façon de respecter tout autant l'esprit que la lettre de la Constitution? Mais de là à instaurer un régime où rien ne prévoit de façon expresse l'engagement des transferts fiscaux fédéraux dans le secteur de l'enseignement postsecondaire, où rien n'encourage les provinces, à l'heure des décisions budgétaires, à faire, pour le compte des universités et des collèges, le

même effort que le gouvernement fédéral, il y a une marge. C'est en raison de cette absence de stimulation, et aussi, j'imagine, de l'importance moindre que certaines provinces ont accordée à l'enseignement postsecondaire, que l'on a vu diminuer la « portion purement provinciale » des subventions versées aux universités et aux collèges du Canada (tableau 3, paragraphe 39).

61 Ce qui me frappe, en fait, c'est non seulement l'absence de stimulants mais aussi, parfois, la présence de contre-stimulants dans l'ensemble du système de financement de l'enseignement postsecondaire. Il y a d'abord la lacune que j'ai relevée dans les arrangements fédéraux-provinciaux qui, sur la question du financement, ne sont pas de nature à encourager les provinces à maintenir à son juste niveau leur appui financier aux universités et aux collèges. De l'autre côté de la médaille, on y relève, en quelque sorte, un contre-stimulant propre à inciter le trésor fédéral à comprimer ses transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire (advenant que les transferts ne soient pas transmis, intacts, aux universités et aux collèges). Par ailleurs, les universités et les collèges pourraient, de leur côté, être tentés, vu la façon de calculer les fonds publics qui leur sont versés, de diluer la qualité de leur enseignement — en acceptant des inscriptions plus nombreuses et en établissant des classes plus nombreuses — pour compenser la raréfaction de leurs ressources financières. On n'y relève guère de stimulus, ni pour l'appareil de l'enseignement postsecondaire dans son ensemble, ni pour les diverses maisons d'enseignement qui le constituent, propre à les inciter à combattre la rigidité institutionnelle qui empêche les universités et les collèges (individuellement et collectivement) de donner de meilleurs résultats. Et il y a aussi la tentation pour les universités de retenir certaines des sommes que leurs professeurs ont gagnées pour faire des travaux subventionnés de recherche et de se servir de ces sommes pour amortir les frais de fonctionnement de l'université plutôt que de les affecter à la recherche en tant que telle. En somme, si l'on veut parvenir à résoudre les problèmes qui assaillent les universités et les collèges du Canada, c'est toute la question des stimulants, et celle de l'à-propos du financement, qu'il y aurait lieu d'étudier.

Le financement de la recherche subventionnée dans les universités canadiennes

62 Cette généralisation à propos des stimulants vaut tout autant pour la recherche subventionnée que pour les opérations de base relatives à l'enseignement postsecondaire. On relève même, en fait, l'existence de « contre-stimulants » qui sont autant d'entraves à la recherche dans les universités canadiennes. Tout d'abord, rien n'incite les universités à maintenir, au profit de leurs professeurs subventionnés, les services et le personnel dont ils ont besoin pour que leurs recherches puissent donner des résultats optimaux. Rien non plus, en l'absence de précédent, n'encourage le secteur privé à considérer les universités comme des « entreprises de recherche », ou même à s'associer avec elles pour entreprendre certains travaux de recherche. Ensuite, il est difficile de faire de la planification à long terme dans le cas de la recherche, car les conseils subventionnaires ne savent pas, d'une année à l'autre, dans quelle proportion seront augmentés — ni s'ils le seront — les crédits budgétaires affectés au financement de la recherche.

63 Mais il est une question qui transcende toutes celles-là, c'est celle de la priorité que les gouvernements accordent à la recherche — tout autant à la recherche en général qu'aux travaux de recherche entrepris dans les universités canadiennes. On s'entend généralement pour reconnaître, je crois, que la recherche et la technologie ne font pas que participer à la croissance économique mais y contribuent effectivement *et* que, par conséquent, le taux d'augmentation des dépenses consacrées à la recherche devrait augmenter plus rapidement que celui du PNB. Du reste, c'est exactement ce qui s'est produit, du moins dans le cas du gouvernement

du Canada. Au cours de la période de sept ans qui s'est terminée en 1984–1985, les sommes versées par les conseils subventionnaires aux universités canadiennes pour la recherche subventionnée ont augmenté, en moyenne, à un taux d'une fois et demie supérieur au taux d'augmentation du PNB.[26] Mais le gouvernement ne s'est pas clairement *engagé* à augmenter de façon continue à ce rythme — ou à un autre multiple du taux d'augmentation du PNB — les fonds consacrés à la recherche.

64 Il est intéressant d'observer, en passant, le paradoxe qui existe entre, d'une part, le financement des opérations de base des universités et des collèges et, d'autre part, le financement de la recherche dans les universités du Canada. Le Parlement du Canada s'est engagé à augmenter, dans la même proportion que le PNB, les transferts fiscaux relatifs à l'enseignement postsecondaire, mais, par contre, il ne s'est pas engagé à augmenter à un taux donné les fonds consacrés à la recherche. *Dans la réalité*, le taux de progression qu'on a retenu, de fait, d'année en année, pour l'augmentation des crédits de recherche en est venu, au fil des ans, à dépasser le taux qu'on avait fixé pour l'augmentation des crédits affectés aux opérations de base relatives à l'enseignement postsecondaire.[27] Et ce fait est digne de mention*. Mais ce paradoxe — le fait que le taux d'augmentation soit prévu à long terme pour l'enseignement postsecondaire comme tel mais non pas pour la recherche — me semble attester de façon éloquente que notre société continue à mettre davantage l'accent sur l'*accessibilité* de l'enseignement supérieur que sur *l'excellence et l'exploration de nouveaux horizons* dans les salles de nos universités.

L'excellence et la spécialisation dans les rangs de l'enseignement postsecondaire au Canada

65 Je vais donc maintenant aborder la question, plus générale, de l'excellence. En effet, toute évaluation du financement de l'enseignement postsecondaire doit tenir compte en bonne et due forme, sous peine d'être incomplète, du reproche fait au Canada, et, partant, aux gouvernements et universités du Canada, de s'être pendant trop longtemps préoccupés de veiller à ce que les universités et les collèges offrent un enseignement de bonne qualité, accessible au plus grand nombre, sans trop se soucier d'établir en leur sein des centres d'excellence de classe internationale — des centres qui méritent un « statut particulier » non seulement sur le plan financier mais aussi sur le plan institutionnel.

66 Les faits — et les structures mêmes de l'enseignement postsecondaire — semblent donner raison à ceux qui formulent pareille critique. Il est vrai qu'en 1967, on a injecté dans le circuit des universités et des collèges des sommes considérables de deniers publics en vertu d'arrangements selon lesquels le gouvernement du Canada versait aux provinces la moitié des frais de fonctionnement de l'enseignement postsecondaire. Le but était alors d'en élargir les cadres pour que puissent y trouver place tous ceux qui étaient issus de l'explosion démographique d'après-guerre et qui étaient alors à la veille d'atteindre l'université ou le collège. On voulait surtout rendre accessible au plus grand nombre un système d'enseignement de haute qualité sans chercher nécessairement à viser à l'excellence au sein de ce système. On peut dire que, dans un certain sens, à en juger par les décisions de principe qu'on prend aujourd'hui, l'accessibilité est demeurée le grand objectif du financement de l'enseignement supérieur.

---

* Nombreux sont ceux qui contesteront cette affirmation, qui soutiendront que l'instruction et l'érudition — qui sont aussi des nerfs moteurs de la croissance économique — devraient aussi se voir affecter des crédits à un taux d'augmentation supérieur à celui du PNB. Mais étant donné l'ampleur des fonds nécessaires aux opérations de base et compte tenu de l'importance relative accordée par le passé à la recherche, je crois justifié cet écart dans le taux d'augmentation.

67 Cela étant dit, il ne faut toutefois pas passer sous silence toute la spécialisation qu'on retrouve dans notre réseau postsecondaire et qui est source d'excellence. Les universités ont d'elles-mêmes, fidèles à leur patrimoine et à leurs traditions, établi et entretenu de très bons « centres d'excellence » (comme on tend à les appeler aujourd'hui). Elles ont fait preuve d'imagination et d'innovation en décidant, de propos délibéré, de créer ces « centres d'excellence ». En contribuant financièrement aux travaux d'érudition et de recherche de nos universitaires les plus chevronnés, les conseils subventionnaires du Canada ont concouru, en quelque sorte, à affermir ces « centres d'excellence », pour la simple raison que les grands esprits ont tendance à se rencontrer.

68 Mais il n'en demeure pas moins que notre appareil d'enseignement postsecondaire n'est pas vraiment façonné de manière à faire éclore et à nourrir cette excellence transcendante qui donnerait à nos centres une trempe internationale, qui permettrait au Canada de se démarquer et de donner le ton aux autres pays, qui doterait le Canada de centres d'excellence uniques en leur genre, en qui le secteur public, le secteur privé et le secteur universitaire verraient des instruments de la plus haute importance pour le développement économique, technologique et social du Canada, de centres d'excellence qui auraient une telle portée et une telle ampleur qu'ils commanderaient le « statut particulier » qui doit être leur sur le double plan institutionnel et budgétaire.

69 Mais, ce n'est là rien de nouveau. En effet, ceux qui connaissent bien notre système d'enseignement supérieur savent depuis longtemps qu'on n'y trouve peu de stimulants — ni pour les universités ni pour la plupart des provinces — propres à les inciter à établir des centres de classe internationale (que ce soit des instituts ou des facultés) ou à contribuer à leur établissement. L'université qui s'y hasarderait se lancerait dans une entreprise qu'il lui faudrait financer aux dépens de sa fonction première, qui est d'enseigner, mais dont le rayonnement s'étendrait à tout le pays, même au-delà. La même observation vaut pour les provinces: si elles appuyaient l'établissement de centres de classe internationale, elles imposeraient un fardeau financier à un groupe de gens — à savoir les contribuables de la province — qui ne seraient pas les seuls, loin de là, à bénéficier des travaux de ces centres, puisqu'ils rayonneraient sur le pays tout entier et même au-delà de ses frontières. Cela ne veut pas dire qu'aucune université, qu'aucune province ne l'ait fait ni ne le ferait. Certaines l'ont fait, les grandes en particulier. Mais cela veut dire que les stimulants fiscaux et politiques sont tels que les universités et les provinces ne sont guère enthousiastes à l'idée de créer ou de soutenir des centres d'excellence de classe internationale.

70 Seul le gouvernement du Canada — comme d'ailleurs toute industrie dont l'activité s'adresse à tout le pays — est en mesure de financer des centres d'excellence en puisant dans les poches de ceux-là mêmes qui en bénéficient, c'est-à-dire l'ensemble des Canadiens. Mais même là, le gouvernement du Canada n'échappe pas aux pressions politiques — souvent de nature plutôt régionale et provinciale que nationale — qui ont tendance à aller à l'encontre de l'excellence. « Ce qui est offert à une province doit l'être aux autres »: cela semble trop souvent, dans l'esprit des gens, être l'un des principes essentiels du schème politique du Canada. Mais quand on recherche l'excellence, ce n'est guère le temps de se préoccuper des questions d'intérêt régional; il faut se soucier tout simplement de repérer les endroits où l'on puisse la trouver ou les endroits propices à son éclosion. Bref, l'égalité et l'excellence ne vont pas toujours de pair.

71 Mais il y a une autre raison qui, à mon avis, a refroidi l'ardeur des gouvernements à encourager l'établissement de centres d'excellence. La voici. Chaque fois qu'un gouvernement songe à prendre pareille initiative, donc, à contribuer financièrement à l'avancement — et, de toute évidence, à la sélection — des secteurs de spécialisation et d'excellence qui sont les plus à recom-

mander, il doute de sa démarche. Du moins c'est ce que je crois — ou espère. En effet, dans une société à tradition démocratique libérale comme la nôtre, ce doit être la société, et non le gouvernement, qui détermine, sur sa toile de fond pluraliste, ce dont l'économie a besoin pour progresser. Et pourtant, de plus en plus, on met en doute les mécanismes auxquels la société a recours pour définir les secteurs dans lesquels le Canada pourrait le plus avantageusement se spécialiser, compte tenu surtout de la scène internationale extrêmement complexe sur laquelle il doit manœuvrer. Pareillement, les *résultats* auxquels on aboutit quand on s'en remet uniquement aux forces pluralistes deviennent de plus en plus la cible de la critique.

72 Le hic, évidemment, c'est de savoir quoi faire. Cela ne fait aucun doute que le Canada doit établir et entretenir au pays des centres de recherche et d'érudition qui soient de classe internationale s'il veut conserver, voire améliorer, sa position dans le concert des nations. Le dilemme, c'est de trouver moyen d'y arriver sans que les gouvernements n'aient à déterminer eux-mêmes qui sera choisi et qui ne le sera pas, car ils n'ont pas toujours eu la main très heureuse à ce jeu; c'est aussi de trouver moyen d'y arriver sans que les gouvernements n'aient à s'immiscer dans les programmes d'études et de recherche des universités, ce qui irait à l'encontre de la tradition d'indépendance de l'enseignement au Canada.

73 La réponse, à mon avis, c'est d'explorer tous les filons et toutes les perspectives des segments de la société qui s'intéressent aux différentes branches du savoir et de la recherche qui sont en jeu: les universités, le secteur privé, le secteur bénévole (instituts, fondations, etc.) et, pourquoi pas, le gouvernement lui-même. Toutes ces collectivités pourraient être dûment représentées au sein d'un organe dûment constitué et nous nous en remettrions à *elles* pour prendre l'épineuse décision de déterminer les secteurs ou centres d'excellence qu'il conviendrait d'appuyer. Mais je reviendrai sur cette question dans mes recommandations (au paragraphe 92).

Évaluation de la dimension fédérale-provinciale

74 S'il convient de réviser et de réformer les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire, c'est, entre autres raisons, comme je l'ai indiqué au début du rapport, parce que les arrangements actuels en sont venus à créer des tensions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Et je me suis étendu passablement sur les origines de ces tensions et, en particulier, sur les deux perspectives divergentes quant au dessein ultime des arrangements. Toutefois, ce que ne nous permet pas un simple rappel de ces origines, c'est de mettre le doigt sur ce qui, dans les arrangements fiscaux de 1977, a fait que de si nombreuses collectivités les ont trouvés défectueux. Répondre à cette question, c'est avoir un aperçu de ce qui a fait que les arrangements actuels ont dérapé *ainsi que* de la façon dont il faudrait les réformer pour l'avenir.

75 La réponse à cette question, je crois, réside dans la nature des différents types de subventions fédérales aux provinces. Il y en a trois: subventions inconditionnelles; subventions conditionnelles; subventions incitatives. Et chacun de ces types de subventions est relié à des objectifs divers et à des circonstances différentes.*

76 Le premier type de subvention fédérale-provinciale (transferts fiscaux) est la *subvention inconditionnelle*: comme son nom l'indique, elle est versée aux provinces sans être assortie d'aucune

* Soit dit en passant, on pourrait dire la même chose des subventions provinciales aux municipalités: il est éclairant, en lisant ces paragraphes, de substituer le mot « provincial » au mot « fédéral » et le mot « municipal » au mot « provincial » — on en dégage une autre perspective des transferts intergouvernementaux.

condition. Pareilles subventions n'affectent ni les *priorités* ni les *politiques* des provinces. Le meilleur exemple de subvention inconditionnelle, ce sont les paiements de péréquation. Le gouvernement verse aux provinces les plus pauvres une somme de quelque 5,4 milliards de dollars, sans conditions, de manière à augmenter leur capacité fiscale et, partant, à leur permettre de fournir un niveau adéquat de services provinciaux et locaux.[28]

77 Il est important de noter que ces subventions servent un objectif national: elles visent à garantir que tous les Canadiens recevront des services provinciaux et locaux adéquats et équitables. Il est également important de noter que quand pareilles subventions *ne* servent *pas* un objectif national, elles sont tôt ou tard remises en question. En d'autres termes, il est peu probable qu'un gouvernement va longtemps percevoir des taxes ou autrement accroître son fardeau financier pour la seule raison apparente de virer des fonds à un autre gouvernement (à des fins générales, sans que la subvention ne soit liée à un programme). Les hommes politiques qui ont eu à rendre des comptes aux contribuables comprennent mieux que quiconque pourquoi cet usage qui est fait des subventions inconditionnelles est, en dernière analyse, impraticable.

78 A l'autre extrémité du spectre des transferts fiscaux, se trouvent les *subventions conditionnelles*. Elles servent à stimuler et à soutenir différents programmes relevant des provinces. Pour être admissible, la province doit avoir ou établir un programme dans le domaine donné, et les programmes, ou certains de ses éléments, doivent être conformes aux exigences du gouvernement fédéral. Pour être admissible à une augmentation des subventions, la province doit accroître ses dépenses (attendu que le gouvernement fédéral assume une partie du coût du programme). A l'évidence, les subventions conditionnelles influent *à la fois* sur les *priorités* et sur les *politiques* des provinces, particulièrement lorsqu'il s'agit d'instituer de nouveaux programmes.

79 Les *subventions incitatives*, qui sont moins courantes, et peut-être moins comprises, se trouvent entre les deux. Ici, une somme forfaitaire est versée à une province pour un programme ou un domaine particulier — il s'agit presque toujours de programmes qui sont en place. La formule aux termes de laquelle on augmente la somme forfaitaire porte en soi une incitation pour la province d'augmenter ses dépenses dans le programme en question. Mais la province est libre de ses décisions.

80 Les arrangements financiers de 1967 sur l'enseignement postsecondaire illustrent l'utilisation des subventions incitatives. Ici, comme je l'ai dit, la subvention forfaitaire du gouvernement fédéral aux provinces reposait sur le niveau des dépenses de fonctionnement dans les universités et collèges du pays, et elle était augmentée automatiquement en proportion de l'augmentation des dépenses. Mais, comme les provinces assumaient une part importante des dépenses de fonctionnement des universités et collèges, chaque augmentation d'un dollar de leurs subventions aux établissements d'enseignement postsecondaire entraînait une augmentation d'environ 50 cents de la subvention fédérale. (Il n'était pas risqué de présumer que les universités et collèges affecteraient l'argent à leurs dépenses de fonctionnement.) Les subventions n'étaient assorties d'aucune condition: une fois qu'on s'était entendu sur une définition de l'enseignement postsecondaire (la question la plus litigieuse), les subventions fédérales étaient à peu près automatiques (encore que plutôt techniques).

81 Ce cas montre l'effet des subventions incitatives. Elles sont susceptibles de changer les *priorités* des provinces — en ce qui concerne les programmes en question — mais non leurs *politiques*. Et lorsque le programme en question est déjà en place, l'effet sur les priorités de la province n'est que marginal.

82 Tout cela peut sembler, à première vue, quelque peu théorique. Mais cela révèle, je crois, la nature du dérapage des actuels arrangements sur le financement de l'enseignement postsecondaire. Ceux-ci prévoyaient essentiellement des subventions inconditionnelles. Et, en l'absence de l'imposition aux provinces d'une certaine obligation morale de consacrer intégralement les subventions à l'enseignement postsecondaire, le Parlement ne rattachait pas celles-ci à un objectif national ou à un programme. C'est pourquoi, tout au long du présent rapport, j'ai dit des arrangements qu'ils étaient instables et vulnérables. Si cette appréciation est bonne, — et les preuves ne manquent guère — le gouvernement doit envisager d'autres moyens, à savoir des subventions conditionnelles ou incitatives, pour promouvoir ses objectifs nationaux.

83 Pour dire les choses de façon plus explicite, comme j'ai pris l'habitude de le faire tout au long du présent rapport, le gouvernement du Canada doit décider s'il veut ou non que les transferts fiscaux relatifs à l'enseignement postsecondaire soient expressément reliés au programme auquel ils sont destinés. Si, à son avis, ils *devaient* l'être, le barème des paiements fédéraux (transferts), ou leur taux d'augmentation, ou peut-être les deux, devraient alors être calculés en fonction du barème ou du taux d'augmentation des dépenses faites par la province au titre de l'enseignement postsecondaire. A vrai dire, c'est peut-être là la seule façon de relier au programme les transferts fiscaux fédéraux. Si, par contre, le gouvernement du Canada veut simplement verser aux provinces une subvention inconditionnelle, proportionnelle au nombre d'habitants, en sus des 5,4 milliards de dollars qu'il leur verse à titre de paiements de péréquation, il faudrait alors retrancher du texte de la loi toute mention de l'enseignement postsecondaire. C'est aussi simple que ça.

III POUR UNE RÉFORME DES ARRANGEMENTS RELATIFS AU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT POSTSECONDAIRE

84 Il me semble évident que les arrangements actuellement en vigueur pour le financement de l'enseignement postsecondaire ont vraiment besoin d'être renouvelés. Les arrangements actuels, je le redis, sont instables et vulnérables: en un temps où les dépenses se font de plus en plus comprimer, ces arrangements ont si peu de chances de réaliser le dessein national pour lequel ils ont été établis qu'ils deviennent la cible toute désignée des compressions budgétaires. Qui plus est, les arrangements actuels contiennent fort peu de stimulants propres à amener le système à se réformer de lui-même; ils contiennent même certains stimulants qui font obstacle à tout changement. Du reste, les lacunes qui grèvent les arrangements actuels sont telles qu'elles font perdre de vue au gouvernement leur *véritable* but, qui est de faire en sorte que l'enseignement supérieur et la recherche puissent, dans les meilleures conditions possible, contribuer à forger l'avenir du Canada, et le font s'attarder à des disputes intergouvernementales sur les bons et les mauvais côtés des arrangements qui sont devenus si abscons que seuls les initiés peuvent vraiment les comprendre.

85 Il ne s'agit donc pas de déterminer s'il faut modifier les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire, cela va de soi; il reste simplement à en trouver le meilleur moyen.

86 Le gouvernement a le choix entre deux grandes options, comme c'est souvent le cas dans les questions d'intérêt public. La première serait de *réformer le système actuel* en y injectant certains éléments dynamiques qui l'orienteraient en permanence vers les objectifs poursuivis. La deuxième serait de *changer les fondements mêmes du système*, soit au niveau du rôle que jouent les diverses institutions reliées au système, soit au niveau des programmes destinés à réaliser les objectifs du système. Bref, il faut opter entre la façon progressive, évolutive, et la façon radicale, révolutionnaire.

87 Pour le financement par le gouvernement fédéral de l'enseignement postsecondaire, la différence entre la réforme radicale et la réforme progressive porte davantage sur le rôle respectif que jouent le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans le financement de l'enseignement postsecondaire que sur les programmes éducatifs et les établissements d'enseignement postsecondaire. En effet, le gouvernement du Canada n'a pas le pouvoir constitutionnel de modifier, par voie législative, les structures institutionnelles, ni les programmes, de l'enseignement postsecondaire. Il n'y a donc pas à s'en surprendre si les modérés et les radicaux ne s'entendent pas sur le rôle que le gouvernement fédéral devrait jouer dans le *financement* de l'enseignement postsecondaire: devrait-il, oui ou non, participer aux trois volets du financement de l'enseignement postsecondaire — les opérations de base des universités et des collèges, l'aide aux étudiants et la recherche?

88 Ceux qui préconisent la méthode lente, évolutive, aimeraient voir le gouvernement du Canada continuer à contribuer à ces trois constituantes de l'enseignement postsecondaire. Et ils voudraient qu'on révise les arrangements de façon à en combler les lacunes et à y incorporer des stimulants positifs. Par contre, les partisans de la réforme radicale aimeraient plutôt voir le gouvernement du Canada se retirer du financement des opérations de base et concentrer plutôt ses crédits sur la recherche ou l'aide aux étudiants, ou les deux. En poussant les choses à l'extrême, les radicaux voudraient que le gouvernement du Canada cesse complètement de participer au financement de base et que les fonds ainsi épargnés servent à la réduction du déficit ou à d'autres fins fédérales. Cette option est, en fait, si radicale qu'il y a lieu de la traiter à part, et je la présenterai comme troisième façon possible de procéder. Je le ferai à la toute fin du rapport pour me concentrer auparavant sur les deux autres grandes démarches à envisager.

89 Il est donc évident que, si l'on considère l'enjeu de ces deux grandes options, le gouvernement du Canada doit décider, pour employer une métaphore, s'il veut demeurer dans l'arène actuelle mais changer les règles du jeu, ou bien s'il préfère quitter l'arène actuelle et s'engager dans une autre, entièrement différente.

90 L'opinion qu'on aura à cet égard repose en partie sur deux grandes questions: Croit-on que la bonne marche des opérations de base des universités et des collèges revêt un intérêt national tout autant que provincial? Croit-on que la réforme radicale, une fois terminés tous les rajustements inévitables, débouchera, au bout du compte, sur un système qui sera supérieur à celui qu'on aura voulu remplacer?

91 Quant à moi, je réponds sans hésiter à ces deux questions. Je crois qu'il y va de l'intérêt du pays d'assurer la bonne marche des opérations de base des universités et des collèges du Canada et que le Parlement du Canada devrait, comme il se doit, prendre à son compte cet élément national. Deuxièmement, ayant examiné attentivement les options radicales qui ont été formulées, je doute fort que, du déséquilibre vraiment instable dont chacune s'accompagnerait, il en sorte un système qui soit supérieur à celui que, moyennant certaines réformes, nous avons connu depuis 1967. Je vous fais part ici, en toute franchise, de mon opinion per-

sonnelle, non parce que je la crois parole d'Évangile que les autres devraient partager, mais parce que je me dois de dire franchement et honnêtement au secrétaire d'État, et aux autres lecteurs éventuels du rapport, sur quels postulats de base s'appuient mes recommandations.

Première démarche
Demeurer dans l'arène actuelle en changeant les règles du jeu

92 Dans l'hypothèse où le gouvernement du Canada préférerait demeurer dans l'arène actuelle, selon le terme que j'ai employé, je présente quatre réformes qui, à mes yeux, lui permettraient de remédier, dans une large mesure, aux lacunes des arrangements actuels relatifs au financement par le gouvernement fédéral de l'enseignement postsecondaire et de la recherche.

1. *Le financement de base.* Je recommande au gouvernement du Canada de réaffirmer qu'il ne faut pas laisser baisser la fraction du PNB consacrée aux financement de l'enseignement postsecondaire — c'est-à-dire que le gouvernement devrait être disposé à augmenter les transferts fiscaux fédéraux au même rythme que le PNB augmenté du cœfficient démographique. Par ailleurs, je lui recommande aussi de respecter la priorité que les provinces accordent elles-mêmes au financement de l'enseignement postsecondaire — c'est-à-dire que le taux d'augmentation des transferts fiscaux fédéraux versés à chaque province devrait être calculé en fonction du taux d'augmentation que les provinces fixent pour les subventions qu'elles consentent à leurs universités et à leurs collèges. Le taux d'augmentation que le Parlement du Canada a déterminé (celui du PNB) devrait servir de plafond à ces augmentations.

2. *L'importance relative qu'on attache au financement de la recherche et de l'excellence, par opposition aux opérations de base, dans les universités et les collèges du Canada.* Je recommande au gouvernement de réduire quelque peu les crédits qu'il consacre au financement des opérations de base des universités et des collèges pour les réaffecter à la recherche et à l'excellence dans les maisons d'enseignement postsecondaire. Il s'agirait simplement ici d'une légère réaffectation de certains des fonds consacrés au financement de l'enseignement postsecondaire.

3. *La recherche subventionnée dans les universités canadiennes.* Je recommande au gouvernement de prendre les mesures voulues pour augmenter considérablement, sur une période de cinq ans, les fonds accordés par les conseils subventionnaires à la recherche dans les universités canadiennes — les crédits de base seraient plus élevés par suite de la mise en œuvre de la recommandation précédente. Je lui recommande aussi d'affecter ce surcroît de fonds au financement des coûts indirects de la recherche financée par les conseils subventionnaires.

4. *Des centres d'excellence de classe internationale.* Je recommande au gouvernement du Canada de constituer un comité d'élite qui se composerait de représentants des secteurs privé, public et universitaire et qui aurait pour mission de proposer au gouvernement du Canada une ou plusieurs façons de financer un certain nombre sélectionné de centres d'excellence de classe internationale au Canada.

93 Voilà les réformes fondamentales que je propose et que j'expose en détail dans les paragraphes qui suivent, tout en y ajoutant certaines recommandations secondaires.

Le financement par le gouvernement fédéral des opérations de base des universités et des collèges

94 La toute première *réforme qui est nécessaire dans le cas des* arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire, c'est de trouver moyen d'harmoniser le taux d'augmentation des contributions que le gouvernement fédéral verse pour les universités et les collèges du Canada et celui des contributions que les provinces leur remettent. On n'aurait plus alors à se demander si la totalité des transferts fiscaux fédéraux versés au titre de l'enseignement postsecondaire est bel et bien dépensée dans le secteur de l'enseignement postsecondaire. Les provinces seraient alors incitées — mais sans obligation — à augmenter leurs subventions aux universités et aux collèges au même taux d'augmentation que le PNB, conformément à la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*. Et puis, on ferait disparaître ainsi la principale source de conflits entre le gouvernement fédéral et les provinces au sujet des arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire.

95 Je pense que le gouvernement du Canada n'aurait qu'à prendre trois mesures toutes simples pour réaliser cette harmonisation (en consultation, il va sans dire, avec les gouvernements provinciaux):

1. Le gouvernement du Canada affirmerait être d'avis qu'on devrait maintenir à son niveau actuel la fraction du PNB qui est consacrée au financement de base des universités et des collèges du Canada (que précise d'ailleurs le texte de loi sur l'enseignement postsecondaire qui reprendra effet le 1[er] avril 1985).*
2. Le gouvernement du Canada inviterait les provinces à se prononcer du même avis. Si les provinces consentaient à cet engagement, il s'ensuivrait que l'augmentation annuelle des subventions qu'elles versent à leurs universités et à leurs collèges serait égale au taux d'accroissement du PNB majoré de l'indice démographique — et au taux d'augmentation des transferts fiscaux que le gouvernement fédéral verse aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire.
3. Le gouvernement du Canada indiquerait aux provinces que le nouveau texte de loi contiendrait une disposition particulière au cas où, certaines années, des provinces préféreraient ne pas adopter le cœfficient de progression du PNB. Par l'effet de cette disposition, si une province préférait adopter un taux d'augmentation moins élevé pour les subventions qu'elle verse à ses universités et à ses collèges, le gouvernement du Canada adopterait alors, lui aussi, ce même taux, *qui serait moins élevé*, pour calculer l'augmentation de ses transferts fiscaux à l'égard de cette province en particulier. Bref, le gouvernement fédéral respecterait la priorité que chaque province accorde à l'enseignement postsecondaire, jusqu'à concurrence du maximum indiqué dans le texte de loi relatif à l'enseignement postsecondaire (soit le taux d'accroissement du PNB plus l'indice démographique).

96 J'ai déjà fait allusion aux conséquences de cette proposition qui consiste à harmoniser les contributions fédérales avec celles des provinces. Les universités et les collèges — qui représentent l'objet premier des arrangements relatifs à l'enseignement postsecondaire — *ne seraient pas assurés*, aux termes des nouveaux arrangements, de voir les provinces augmenter leurs subventions de fonctionnement. En effet, le gouvernement fédéral augmenterait ses transferts fiscaux dans la même proportion que les subventions que les provinces versent à leurs établissements

* Si le point de vue dissident évoqué dans le renvoi portant sur le paragraphe 56 devait être accepté par le Parlement, ce dernier laisserait alors tomber cette recommandation et adopterait tout simplement l'option relative au retrait décrite aux paragraphes 173 à 178.

d'enseignement postsecondaire. Mais le nouveau système *inciterait fortement* les provinces à adopter, pour leurs subventions, le taux même d'augmentation du PNB, comme le proposerait le gouvernement du Canada. En effet, si une province reçoit, en transferts fiscaux fédéraux, 80% de chaque dollar qu'elle remet à ses établissements d'enseignement postsecondaire, on peut fort bien s'imaginer qu'elle aura tout intérêt à s'inspirer du taux d'augmentation du PNB offert par le gouvernement fédéral.

97 Présentée ainsi, cette harmonisation peut sembler excessivement généreuse de la part du gouvernement fédéral. Mais je tiens à lui faire remarquer qu'il verse *déjà* ces 80% (voir, ici encore, le tableau 3 au paragraphe 39) *et* que les transferts versés au titre de l'enseignement postsecondaire vont dorénavant augmenter automatiquement, *aux termes de la loi*, au taux du PNB (quel que soit le montant des subventions provinciales aux universités et aux collèges). Par conséquent, le régime proposé ne coûterait pas plus au trésor fédéral que les arrangements actuels; il pourrait même coûter moins cher (dans la mesure où les provinces décideraient de ne pas suivre l'augmentation du PNB).

98 On pourrait aussi dire de cette proposition, en guise de critique, qu'elle influencerait les priorités des provinces, même à l'intérieur du secteur postsecondaire. Car, aux termes de cette proposition, si les transferts fiscaux fédéraux *n'augmentaient pas* au rythme du PNB, c'est qu'ils augmenteraient en fonction de l'augmentation des *subventions de fonctionnement versées par les provinces à leurs établissements d'enseignement postsecondaire*. Cela voudrait dire que l'« effet de stimulation » ne vaudrait que pour les subventions provinciales de fonctionnement, et non pas pour les subventions d'immobilisation ni pour l'aide aux étudiants. Cette « entorse » porte en soi, évidemment, sa propre justification. Ce sont les frais de fonctionnement des universités et des collèges que les transferts fiscaux ont pour but de financer. Et c'est sur ce principe que s'appuie ma recommandation. Si, cependant, il était décidé, pour une question de principe, de faire porter l'« effet de stimulation » sur l'ensemble des dépenses provinciales en matière d'enseignement postsecondaire, ce serait facile à arranger sur le plan technique. Il suffirait simplement alors de calculer le « cœfficient de progression d'inspiration provinciale » selon une combinaison des subventions de fonctionnement et des subventions d'immobilisation versées aux universités et aux collèges, tout en y ajoutant les dépenses provinciales faites au titre de l'aide aux étudiants. Cela n'équivaudrait pas pour le gouvernement du Canada à contribuer aux subventions provinciales d'immobilisation destinées aux établissements d'enseignement postsecondaire ou aux dépenses provinciales au titre de l'aide aux étudiants (car ces dépenses ne sont pas incorporées dans le montant de base auquel les provinces ont droit et qui serait augmenté en fonction du nouveau cœfficient de progression). Mais cela permettrait aux provinces de modifier le « cœfficient de progression d'inspiration provinciale » en augmentant ou en diminuant les dépenses de l'une ou l'autre de ces trois catégories — étant entendu, évidemment, que, puisque les dépenses de fonctionnement constituent le gros de toutes les dépenses faites au titre de l'enseignement postsecondaire (87% en règle générale), il est peu probable qu'en modifiant les subventions d'immobilisation et les crédits de l'aide aux étudiants, on fasse bouger sensiblement le cœfficient de progression.[29] Cela étant dit, je maintiens ma recommandation aux fins du présent rapport — vu le but premier des arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire.

99 Je ne prétends pas que cette proposition visant à harmoniser les contributions va plaire aux trésors provinciaux. Dans l'état actuel des choses, le gouvernement du Canada prélève de l'impôt aux contribuables canadiens à seule fin de mettre deux milliards de dollars à la disposition des provinces sous forme de subventions inconditionnelles — des subventions qui n'ont guère de liens avec la destination qu'elles devraient avoir. Or, ma proposition aurait pour but

d'harmoniser le taux d'augmentation des versements du gouvernement fédéral aux provinces avec celui dont se servent les provinces pour le financement de l'enseignement postsecondaire — on serait alors sûr que la totalité des paiements fédéraux demeurerait effectivement dans le secteur postsecondaire. Même si cette proposition n'aura pas l'heur de plaire aux trésors provinciaux, je maintiens que, en dernière analyse, elle est essentielle, voire inévitable, si l'on veut assurer la survie des arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire. S'il en est autrement, je prédis, avec une certaine assurance, que, tôt ou tard, le gouvernement du Canada cessera de verser des paiements en espèces aux provinces (soit une somme d'environ deux milliards de dollars) pour accorder plutôt des subventions sectorielles aux particuliers et aux institutions, dont le gouvernement du Canada pourrait rendre compte (tout comme ceux dont il est question dans la prochaine section du rapport « Quitter l'arène actuelle pour une autre »). Pis encore, du point de vue et des établissements d'enseignement supérieur et des provinces, les paiements faits jusqu'ici pourraient prendre fin et servir plutôt à réduire le déficit fédéral (voir la section intitulée « Quitter l'arène actuelle en tant que principal acteur »).

L'importance relative accordée au financement des opérations de base au titre de l'enseignement postsecondaire, par opposition à celui de la recherche-développement

100 Le financement public des universités et des collèges du Canada a contribué pour beaucoup à l'établissement au pays d'un système d'enseignement postsecondaire de bonne qualité, accessible à la grande majorité des Canadiens qui s'y qualifient. Mais, comme je l'ai déjà dit (aux paragraphes 62 à 64), on peut se demander si, au cours des ans, on a vraiment réussi à atteindre l'équilibre voulu entre, d'une part, le financement des opérations de base et, d'autre part, le financement de la recherche et de l'excellence. Pour ce qui est du gouvernement du Canada, ses transferts fiscaux pour les opérations de base s'élèvent, au total, à 4,2 milliards de dollars, tandis que les conseils subventionnaires ne reçoivent que 458 millions pour contribuer à la recherche et à l'érudition. Les transferts fiscaux représentent donc près de dix fois les crédits affectés à la recherche et à l'excellence. Et parmi ceux qui trouvent à redire au financement de l'enseignement postsecondaire, nombreux sont ceux qui voient dans ces chiffres le résultat de priorités mal partagées. Comment, se demandent-ils, les universités peuvent-elles, devant une telle répartition des fonds, faire briller les sommets d'excellence dont nous devons nous doter pour que l'enseignement postsecondaire au Canada ne soit pas seulement très bon mais supérieur?

101 A mon avis, les gouvernements — et les universités — du Canada devraient prêter l'oreille à ces critiques. Je n'irai pas jusqu'à prétendre qu'il y a un pourcentage magique des fonds publics qu'il conviendrait de consacrer au financement spécial de la recherche et de l'excellence, plutôt qu'au financement de base, pour faire surgir ces sommets d'excellence dont parlent ces critiques. Mais il me semble que le pourcentage actuel des crédits affectés à la recherche et à l'excellence — environ 10% — est, je le dis presque sans hésiter, beaucoup trop faible. Bref, ce qu'il faut, c'est changer l'ordre même des priorités, ce que d'ailleurs on réclame souvent.

102 Je ne dis pas qu'il serait bon de bouleverser massivement, du jour au lendemain, l'ordre des priorités, car ces bouleversements entraînent en général dans leur sillage toute une foule de problèmes dont, et ce n'est pas le moindre, la possibilité de gaspillage. Je reviendrai sur ces questions dans la prochaine grande section de mon rapport où je présente l'option d'affecter à la recherche et à l'excellence la totalité des paiements fédéraux en espèces (paragraphes 166 à 173). Je recommande plutôt un réaménagement graduel des priorités et, pour ce faire, le recours à deux nouvelles mesures: dans un premier temps, et dans l'immédiat, une augmenta-

tion considérable des fonds versés aux conseils subventionnaires du Canada, et puis l'élaboration d'un plan quinquennal de financement de ces conseils, plan qui prévoirait que les crédits dont ils disposent pour leurs subventions augmenteront à un rythme supérieur à celui du PNB. Je recommande aussi l'établissement, en collaboration avec le secteur privé et les universités, d'un nouveau mécanisme qui s'ajouterait aux conseils subventionnaires et qui viserait à encourager, et à financer, la création de centres d'excellence. Ces recommandations sont exposées en détail dans les paragraphes qui suivent.

103 Il faut, évidemment, se demander tout d'abord comment financer ce réaménagement des priorités, en commençant par déterminer quelle somme serait convenable, ou nécessaire. Je ne puis répondre à cette question, dans le cadre de ma recommandation sur les centres d'excellence, car je n'en fais pas moi-même une proposition détaillée: je ne fais que suggérer, à cette fin, l'établissement d'un comité d'élite qui se composerait de représentants du secteur public, du secteur privé et du secteur universitaire. Toutefois, pour ce qui est du financement de la recherche, j'ai un montant précis à proposer (mis à part le plan quinquennal de financement dont je parle). C'est la somme nécessaire à assurer le financement des coûts indirects de la recherche financée par les conseils subventionnaires. Selon les meilleures estimations que j'aie eues sous la main, cette somme serait de l'ordre de 250 millions de dollars en 1986–1987 (année où l'on pourrait au plus tôt mettre en œuvre les propositions que je formule ici).[30]

104 Personne ne supposera, je pense bien, que le ministère fédéral des Finances devrait trouver cette somme grâce à de nouveaux crédits budgétaires. D'autant plus que le gouvernement du Canada devra compter sur de nouveaux crédits, ou sur des crédits puisés dans d'autres secteurs, pour trouver tous les fonds nécessaires à la mise en œuvre de ma recommandation relative aux centres d'excellence. Et la somme nécessaire à cette fin pourrait fort bien être, elle aussi, très considérable: je songe à un montant d'environ 250 millions de dollars pour un très petit groupe de centres d'excellence.

105 Ensemble, mes recommandations en vue de l'accroissement de l'aide à la recherche et aux centres d'excellence coûteraient quelque 500 millions de dollars en 1986–1987 (en supposant que les représentants des secteurs public, privé et universitaire aient terminé leur rapport à temps). Les crédits nécessaires pourraient provenir de deux sources. Premièrement, le gouvernement fédéral pourrait réduire le financement de base au titre de l'enseignement postsecondaire de 250 millions de dollars en retranchant cette somme du « montant de base » des transferts au titre de l'enseignement postsecondaire pour 1986–1987. (En dollars courants, cette somme équivaut à environ 210 millions de dollars, en supposant un taux de croissance annuel de 9%.)[31] Ce montant représente 5% des paiements de transfert totaux au titre du financement de base de l'enseignement postsecondaire, et les fonds seraient *rendus* aux provinces (dans leur ensemble) sous forme de subventions de recherche aux universités. La seconde source de fonds serait, selon l'engagement qu'a pris le gouvernement, une augmentation des crédits destinés à la réalisation de ses objectifs en matière de recherche-développement.

106 En ce qui concerne la proposition de réduire les transferts fiscaux aux provinces, je crois qu'il est bon de préciser qu'elle ne devrait *pas* entraîner une réduction uniforme pour toutes les provinces. Ce ne serait pas juste pour l'une, au moins, des deux raisons suivantes. D'une part, ces transferts représentent, dans certaines provinces, un pourcentage plus élevé des subventions versées aux universités et aux collèges. D'autre part, ce pourcentage s'est accru plus rapidement dans certaines provinces que dans d'autres depuis 1977. (Le tableau 3 du paragraphe 39, reproduit ici, rappelle ces deux faits.)

(Reproduction du tableau 3, paragraphe 39)

Pourcentage des transferts fiscaux fédéraux (financement des programmes établis — enseignement postsecondaire) versés aux provinces par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement versées aux universités et aux collèges

	Transferts par rapport aux subventions provinciales de fonctionnement		Augmentation de la « portion » provenant des transferts fiscaux ou Réduction de la « portion purement provinciale »
	1977–1978	1984–1985	
	%	%	%
Canada	68,9	79,6	10,7
Terre-Neuve	83,3	106,9	23,6
Île-du-Prince-Édouard	101,5	106,9	5,3
Nouvelle-Écosse	87,5	91,6	4,1
Nouveau-Brunswick	98,1	101,8	3,7
Québec	56,1	59,6	3,5
Ontario	73,7	88,7	15,0
Manitoba	80,3	102,9	22,5
Saskatchewan	81,6	90,3	8,7
Alberta	63,9	73,1	9,2
Colombie-Britannique	78,9	104,3	25,4

Sources: Les montants auxquels les provinces ont droit selon le FPÉ proviennent du ministère des Finances. Les subventions provinciales de fonctionnement (rajustées en fonction des transferts interprovinciaux) ont été estimées par le Secrétariat d'État à partir des données publiées dans les séries de Statistique Canada.

107 Je recommande donc que la réduction des transferts au titre de l'enseignement postsecondaire au profit du financement de la recherche subventionnée se fasse à la lumière de ces deux faits. Une solution possible serait de réduire les transferts fiscaux destinés aux provinces où la proportion des subventions provinciales financée par ces transferts *dépasse* la moyenne nationale *et* où cette proportion s'est accrue de plus de 5% depuis 1977–1978. (Cette « marge » de 5% est expliquée au paragraphe 40.) Une seconde solution consisterait à abandonner la moyenne nationale comme repère et à simplement réduire les transferts destinés aux provinces où la proportion des subventions provinciales (aux établissements d'enseignement postsecondaire) qui est financée par ces transferts s'est accrue de plus de 5% depuis 1977–1978. La réduction serait limitée à 10% ou moins, étant donné que le montant des fonds réaffectés à la recherche est également limité.

108 Il serait utile d'illustrer au moins une de ces solutions. J'ai choisi la première. Si celle-ci était retenue, il y aurait réduction des transferts fiscaux destinés aux provinces où ces transferts représentent plus de 80% des subventions provinciales aux universités et aux collèges (soit la moyenne nationale selon le tableau 3) *et* où ce pourcentage s'est accru de plus de 5% depuis 1977–1978. Les provinces qui satisfont à ce double critère sont la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et Terre-Neuve. Du point de vue arithmétique, l'Île-

du-Prince-Édouard entre également dans ce groupe (5,3%), mais le pourcentage choisi étant nécessairement arbitraire et l'écart entre l'Île-du-Prince-Édouard et les provinces qui suivent dans le classement (la Saskatchewan et l'Alberta) étant assez considérable, je n'ai pas inclus l'Île-du-Prince-Édouard dans cet exemple.

109 L'année financière 1984–1985 constitue le meilleur point de repère pour mesurer l'importance de la réduction qui serait nécessaire dans le cas des *provinces « admissibles » selon ce modèle*. La somme en cause équivaudrait, je le répète, à environ 210 millions de dollars. Pour effectuer une telle réduction, il faudrait réduire les paiements par le moindre des montants suivants: (1) le montant nécessaire pour que le pourcentage des subventions provinciales aux universités et aux collèges que représentent les transferts fédéraux revienne au pourcentage qu'ils représentaient en 1977–1978, plus 5%; (2) le montant nécessaire pour que le pourcentage des subventions provinciales aux universités et aux collèges que représentent les transferts fédéraux soit ramené au pourcentage moyen national en 1984–1985 (80%); (3) 9% des transferts fédéraux au titre de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du financement des programmes établis.

110 Ces propositions, il va sans dire, peuvent sembler plutôt techniques. Ce qui intéressera la plupart des gens sera de connaître ce que sera, dans cet exemple, l'effet des réductions sur les provinces concernées. Pour le savoir, il faut tenir compte non seulement du fait que cinq provinces se verront *enlever* une somme totale de 210 millions de dollars, mais également du fait que cette somme sera *remboursée* aux universités des dix provinces. En effet, les 210 millions de dollars retirés aux trésors provinciaux seraient distribués par les conseils subventionnaires aux universités, qui recevraient 50% du montant des subventions de recherche qui leur seraient accordées en plus des subventions proprement dites. (Les universités utiliseraient vraisemblablement ces fonds pour « remplacer » les fonds de base qui sont actuellement consacrés aux frais occasionnée indirectement par les travaux de recherche subventionnés par les conseils.)

111 Par conséquent, pour déterminer, dans notre exemple, l'effet sur chaque province de la réduction du financement des opérations de base au titre de l'enseignement postsecondaire en faveur d'une augmentation de 50% des subventions de recherche versées aux universités, on peut se reporter au tableau ci-dessous. Quatre provinces subiraient une perte nette, dont le montant varierait entre 2,9% et 5% des transferts. Six provinces bénéficieraient d'une augmentation d'entre 0,3% et 5,5%.

112 Le tableau ci-dessus montre clairement que les gains ou les pertes nets que subiraient les provinces, selon ce modèle, seraient, en fait, minimes — particulièrement si l'on tient compte de la taille des budgets provinciaux, qui varient de 2,2 milliards (Terre-Neuve) à 26,8 milliards de dollars (Ontario). Néanmoins, si les quatre provinces devant enregistrer une perte nette — ou même celles où le trésor provincial proprement dit perdrait de l'argent — trouvaient la réduction excessive pour une année, il serait possible de l'étaler sur cinq ans.

113 Ceci illustre le genre de modèle que j'avance pour trouver les fonds nécessaires au financement d'une augmentation de 50% du budget des subventions de recherche des conseils subventionnaires (pour les coûts indirects). Je souligne que les paragraphes 108 à 112 ci-dessus sont une illustration; ils ne constituent pas une recommandation concrète.*

* Les experts de la question pourront situer cette illustration dans le contexte des paragraphes 41 à 43. Si ceux-ci étaient retenus, un nombre beaucoup plus grand d'options (pour la réaffectation des fonds) serait théoriquement possible. Toutefois, cela ne change rien au modèle illustratif que j'ai employé (pour la réaffectation des fonds), ni l'analyse sur laquelle il se fonde.

Tableau 5

Gains ou pertes (–) nets enregistrés par les provinces par suite de la réduction des paiements de transferts au titre de l'enseignement postsecondaire, conformément au paragraphe 109, et de l'augmentation de 50% en 1984–1985 des subventions versées par les conseils subventionnaires aux universités*

(en millions de dollars)

Provinces	Variations des transferts fiscaux en 1984–1985	Augmentation des subventions des conseils	Gain net** (perte) des prov.	Variations des rentrées (% des transferts)
Terre-Neuve	– 8,8	3,9	– 4,8	– 5,0%
Île-du-Prince-Édouard	0,0	0,3	0,3	1,2%
Nouvelle-Écosse	0,0	8,0	8,0	5,5%
Nouveau-Brunswick	0,0	3,1	3,1	2,6%
Québec	0,0	51,2	51,2	4,7%
Ontario	– 135,1	83,5	– 51,6	– 3,4%
Manitoba	– 16,0	10,8	– 5,2	– 2,9%
Saskatchewan	– 7,0	7,5	0,5	0,3%
Alberta	0,0	19,2	19,2	4,9%
Colombie-Britannique	– 43,4	22,8	– 20,6	– 4,3%
Canada	– 210,2	210,2	0	0%

* Les additions n'arrivent pas juste car les chiffres ont été arrondis.

** Les gains ou pertes nets correspondent à la baisse des transferts fiscaux en 1984–1985, moins l'augmentation des subventions versées par les conseils.

Sources: Les données relatives aux transferts fiscaux proviennent du ministère des Finances. Les données relatives à la répartition des fonds consacrés à la recherche subventionnée par les conseils subventionnaires proviennent des séries publiées par Statistique Canada et l'Association canadienne du personnel administratif universitaire.

La durée des nouveaux arrangements

114 Voilà, en substance, les arrangements que je propose pour le financement de base. Il me reste une chose à dire avant de passer aux aspects non financiers de cette partie du financement de l'enseignement postsecondaire, c'est que ces arrangements, ou tout nouvel arrangement, devraient être d'une durée de cinq ans. La raison générale, et évidente, en est qu'on ne peut prédire l'avenir, mais il y a aussi une raison particulière à cela, c'est qu'il est ardu de prévoir longtemps à l'avance dans quel sens iront les inscriptions — c'est une chose si difficile, en fait, qu'on ne peut vraiment se fier, dans le cas des inscriptions, à des projections qui iraient au delà de quelques années.

115 Certaines tendances contradictoires semblent avoir influencé la courbe des inscriptions. A court terme, c'est la pénurie d'emplois qui, incontestablement, a encouragé de nombreux

jeunes à demeurer plus longtemps sur les bancs de l'école. A long terme, il y a eu plusieurs autres facteurs qui ont contribué à faire augmenter de façon continuelle le nombre des inscriptions. Entre autres facteurs, on peut dire qu'une plus grande proportion de jeunes terminent leurs études secondaires et, par conséquent, se rendent admissibles à poursuivre des études postsecondaires, qu'un plus grand nombre de femmes fréquentent les institutions d'enseignement postsecondaire, bien que le taux de participation des femmes n'y soit pas encore égal à celui des hommes, et qu'un plus grand nombre d'adultes suivent des cours postsecondaires, à temps partiel, pour parfaire leur éducation ou acquérir de nouvelles compétences, ou les deux.[32]

116 La diminution du nombre des 18-24 ans dans la population vient compenser ces tendances qui sembleraient indiquer une croissance continue des inscriptions dans les établissements. Or, cette tranche représente plus des trois quarts des étudiants à temps plein. Selon les projections démographiques, la population des 18-24 ans va diminuer de 1983 à la fin des années 90. On ne peut déterminer avec précision le moment où la diminution de cette population entraînera une diminution des inscriptions. Selon les tendances actuelles, les inscriptions augmenteront de plus en plus lentement au cours des cinq prochaines années, après quoi les effets de la diminution du nombre des 18-24 ans devraient être plus évidents et il y aurait lieu alors de les réévaluer.[33]

117 Si, à un moment donné, on devait apprendre que le nombre d'inscriptions allait baisser, et baisser de façon sensible (disons de 10%), il faudrait alors se demander, et à juste titre, si le cœfficient de progression du PNB, majoré en fonction de l'évolution démographique, n'est pas devenu trop généreux. Pour dire les choses plus carrément, si les inscriptions devaient diminuer de plus de 10%, par exemple, ce serait presque assurément mal répartir les crédits que de continuer à augmenter le financement de base des universités et des collèges en prenant pour base de calcul le taux d'augmentation du PNB assorti de l'indice démographique. Ce serait préférable, à ce moment-là, d'augmenter plus lentement les crédits (provinciaux et fédéraux) affectés au financement de base et de réaffecter, ici encore, les fonds ainsi épargnés à la recherche et à l'excellence. C'est pour cette raison particulière que je propose aux autorités de réviser à tous les cinq ans les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire.

Les objectifs que le gouvernement fédéral doit viser à atteindre en contribuant au financement de base des universités et des collèges du Canada

118 Jusqu'ici, dans mon rapport, je me suis concentré sur les questions à soulever et sur les problèmes à résoudre pour améliorer le mode de financement comme tel de l'enseignement postsecondaire. Car, si l'on ne commence pas par là et si l'on ne trouve pas certaines solutions aux problèmes qui se posent, à quoi bon délibérer sur les principes généralement acceptés, sur lesquels le Parlement veut appuyer sa loi sur le financement de l'enseignement postsecondaire, et sur les objectifs qu'il espère atteindre par ce texte de loi.

119 Après avoir trouvé remède aux lacunes qui grèvent le libellé actuel des arrangements, il serait bon, à mon avis, de les analyser, après réforme, à la lumière des objectifs que s'est fixés le Parlement, pour pouvoir ainsi mieux juger de l'à-propos des arrangements proposés. C'est pourquoi je crois qu'il serait utile au Parlement, tout en adoptant les modifications que le gouvernement décidera d'apporter au texte, d'énoncer les principes et les objectifs dont s'inspirera l'ensemble du texte de loi sur le financement de l'enseignement postsecondaire. La façon habituelle de le faire, c'est d'insérer à cette fin une déclaration officielle dans le préambule de la loi.

120 Si je ne me trompe, en contribuant au financement public des universités et des collèges du Canada, les gouvernements qui se sont succédé ont poursuivi six objectifs:

(1) Assurer à tous les étudiants qualifiés du Canada l'*accès* à un enseignement universitaire ou collégial.
(2) Faire en sorte que les universités et les collèges du pays dispensent un enseignement de *haute qualité* et facilitent la recherche.
(3) Permettre aux étudiants de tout âge de mettre en valeur leur *potentiel* en vue d'un *emploi* et d'exploiter leur aptitude à faire leur entrée, ou leur rentrée, sur le marché du travail.
(4) Améliorer *l'apport de l'enseignement supérieur et de la recherche* au développement social, économique et culturel du pays.
(5) Permettre aux Canadiens en général de mieux s'adapter *aux nouvelles exigences technologiques, économiques et socio-culturelles* de notre temps, en poursuivant des études régulières et en suivant des cours d'éducation permanente.
(6) Permettre aux *universités et aux collèges de mieux s'adapter* aux nouveaux impératifs économiques, sociaux et technologiques de l'heure.

121 Tous ces objectifs, c'est évident, sont de nature très générale et pourraient fort bien faire l'objet d'un énoncé déclaratoire dans la loi. Cependant, il y a — ou il peut y avoir — certains objectifs plus particuliers que le gouvernement et le Parlement aimeraient réaliser eu égard à l'enseignement postsecondaire, mais qui ne conviendraient peut-être pas au préambule d'une loi. Deux me viennent à l'esprit par suite des débats qui se poursuivent depuis quelques années au sujet des accords relatifs au financement des programmes établis:

(1) Assurer à tous les étudiants le droit de recevoir leur enseignement postsecondaire dans n'importe quelle région du Canada, sans se heurter à des barrières artificielles ou discriminatoires (« liberté de circulation »);
(2) Assurer aux contribuables, qui financent dans une si large mesure les universités et les collèges du Canada, et aux députés provinciaux et fédéraux, qui décident des impôts à prélever et qui votent les crédits nécessaires, que les étudiants et les maisons d'enseignement seront informés des fonds puisés dans les deniers des contribuables pour l'enseignement postsecondaire, des sommes déboursées par les étudiants et des montants versés par les bienfaiteurs des universités et des collèges du Canada (« droit à l'information »).

122 Il est évident que ces objectifs sont par nature différents de ceux énoncés au paragraphe 120. Les premiers objectifs, plus généraux, on peut espérer les réaliser, et il y va de l'intérêt du pays, en établissant un bon mode de financement des universités et des collèges du Canada. Mais les seconds objectifs, plus particuliers, — la « liberté de circulation » et le « droit à l'information » — ne pourront se réaliser sans que les provinces ne prennent, ou ne prennent pas selon le cas, certaines mesures particulières. Dans ce cas-là, si le Parlement du Canada se contentait d'un simple énoncé déclaratoire de ses objectifs, les provinces n'auraient pas à prendre — ou à ne pas prendre — les mesures voulues.

123 Il y a trois moyens de réaliser ces objectifs particuliers, à supposer que le gouvernement et les provinces les jugent suffisamment importants pour leur accorder une attention tout à fait particulière. La première façon serait d'incorporer ces deux objectifs (la « liberté de circulation » et le « droit à l'information ») aux énoncés de principes qui seront insérés dans le texte de loi soumis au Parlement sur le financement de l'enseignement postsecondaire — où ils s'ajouteront aux six objectifs énumérés au paragraphe 120 — étant entendu que, du seul fait de leur mention dans le texte de loi, les provinces auraient l'obligation morale de veiller à les respecter. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux pourraient aussi, et ce serait là une deuxième façon, conclure une entente en vertu de laquelle le fédéral et les provinces appuie-

raient officiellement ces deux objectifs et se diraient résolus à les réaliser. La troisième façon serait que le Parlement du Canada assujettisse l'augmentation annuelle des transferts à la réalisation des deux objectifs.

124 Si l'on considère dans quel esprit j'ai formulé mes recommandations dans le présent rapport, — avec l'idée d'assortir de stimulants, et non de conditions, les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire — je pense que les deux premières façons seraient préférables à la troisième, tout en espérant qu'elles puissent être aussi viables.

La recherche dans les universités canadiennes

125 Mes recommandations concernant le financement de la recherche auront déjà, à ce point-ci, transparu. Premièrement, je propose, comme objectif proéminent, d'accroître progressivement l'importance relative que le gouvernement fédéral attache au financement de la recherche dans les universités canadiennes, par opposition au financement de base des établissements d'enseignement postsecondaire.

126 Deuxièmement, je propose plus précisément au gouvernement du Canada de recommander au Parlement d'augmenter les crédits budgétaires affectés aux conseils subventionnaires (le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie, le Conseil de recherches en sciences humaines et le Conseil de recherches médicales) de quelque 250 millions de dollars pour 1986-1987 — voir les paragraphes 105 à 113 pour la provenance de ces crédits supplémentaires. Ces crédits d'appoint serviraient aux conseils à financer les coûts indirects de la recherche — selon la définition qu'en donne l'Association canadienne du personnel administratif universitaire (sans compter le salaire des professeurs). Cela représenterait 50% des subventions versées par les conseils subventionnaires, comme on l'a déjà vu.

127 Troisièmement, je recommande au gouvernement du Canada de s'engager à établir un plan quinquennal pour le financement de la recherche dans les universités canadiennes, en vertu duquel l'augmentation annuelle des crédits budgétaires affectés aux conseils subventionnaires serait supérieure au taux d'augmentation du PNB. En fait, le taux d'augmentation de ces crédits, pour les sept années se terminant en 1984-1985, s'est maintenu à 1,5 fois celui du PNB (considérant en bloc tous les conseils subventionnaires). Je recommande donc au gouvernement du Canada de s'engager, pour les cinq prochaines années, à augmenter les crédits des conseils subventionnaires d'*au moins* 1,5 fois le taux d'augmentation du PNB. Ce taux s'appliquerait, évidemment, au montant de base de 1985-1986, majoré des 250 millions prévus au paragraphe 126.

Les centres d'excellence pour la recherche et l'érudition

128 On ne peut guère parcourir le vaste panorama de l'enseignement postsecondaire sans se rendre compte que d'autres questions y commandent aussi notre attention, en sus du financement des opérations de base et de la recherche. Je songe, par exemple, à la façon dont le réseau universitaire et collégial peut se préparer à affronter les grands défis que lui réservent la fin des années 80 et les années 90; dans quelle voie, en particulier, devrait-il chercher à s'adapter, à se différencier, à se spécialiser, pour réussir à relever, dans les meilleures conditions possible, les défis de notre époque. Il faut aussi se demander comment chaque institution pourra réussir à trouver des modalités assez souples, tant au niveau de la dotation en personnel qu'au

niveau de la gestion des opérations, pour pouvoir facilement s'adapter aux exigences d'un monde en perpétuel devenir. Cependant, ces questions sont du ressort exclusif des gouvernements qui ont le pouvoir de légiférer en matière d'éducation.

129 Il y a aussi une autre grande question qui concerne l'enseignement postsecondaire et dont devrait s'occuper, à mon avis, le gouvernement du Canada. Il s'agit de déterminer, comme je l'ai déjà dit (aux paragraphes 65 à 73), si le système d'enseignement postsecondaire est de nature à stimuler l'établissement de centres d'excellence de classe internationale, s'il porte en lui les stimulants voulus, ou les rouages nécessaires, pour en financer la mise sur pied. Je crois utile de répéter, pour qu'on ne se méprenne pas, que je ne mets aucunement en doute ici l'excellence dont peuvent s'enorgueillir à juste titre les diverses universités et les divers collèges, et leurs départements ou facultés. Je ne veux pas non plus faire fi de l'énorme contribution, sur la voie de l'excellence, des conseils subventionnaires du Canada, par le biais des bourses d'étude et de recherche qu'ils offrent. Je ne veux encore moins donner à entendre que les diverses régions du pays ne possèdent ni le potentiel ni les compétences voulues pour constituer ces centres d'excellence dont il est question ici.

130 Ce qui *manque*, ce sont, comme je l'ai laissé entendre, les rouages et les stimulants nécessaires pour *mobiliser* les ressources et les talents de ce vaste pays (dont la population s'étend, éparse, sur son immense territoire), de façon à constituer la « masse critique » dont nous avons besoin et qu'on pourrait trouver dans des centres d'excellence de classe internationale. Je songe ici aux érudits et aux chercheurs, au matériel et à la technologie, aux bibliothèques de recherche et aux services connexes; en bref, à tout ce dont il faudrait doter ces centres pour que le Canada puisse prendre l'avant-poste. Quand je parle de « centres », devrais-je préciser, je songe ici, de façon générale, à des institutions ou des instituts qu'on puisse identifier comme tels — mais je ne veux pas du tout dire qu'il faille négliger certaines facultés qui possèdent déjà les compétences voulues, en quantité et en qualité, et chez qui l'on trouve aussi, cela va sans dire, la cohésion nécessaire pour en faire un tout harmonieux, ce qui, en fait, caractérise les centres d'excellence auxquels je songe.

131 J'ai déjà dit pourquoi il n'était ni raisonnable ni logique de demander aux universités ou aux provinces — en particulier les petites — de regrouper les ressources voulues pour fonder des institutions spécialisées dont le rayonnement s'étendra bien au delà de leur propre périmètre. J'ai aussi laissé entendre qu'on ne pouvait pas non plus demander aux conseils subventionnaires, dont le rôle premier est d'offrir des bourses d'étude ou de recherche aux particuliers, de détecter, puis de financer, ces centres « institutionnels » d'excellence qui serviront, à vrai dire, l'intérêt national du Canada tout entier. J'ai aussi dit douter qu'un secteur en particulier — que ce soit le secteur public, le secteur privé ou le secteur universitaire — ait toute la perspective voulue pour faire les choix difficiles qu'implique la sélection des lieux, ou des centres, à appuyer. J'ajouterais que, à mon avis du moins, il n'est pas à prévoir que chaque centre d'excellence s'assimilera clairement à une université en particulier. Je ne crois pas, du reste, que le programme des centres d'excellence doive être financé uniquement par le secteur public; il est indéniable que le secteur privé a aussi un rôle à y jouer, et des avantages à en retirer.

132 Tout indique qu'il faudra adopter une optique entièrement nouvelle — non seulement dans l'établissement des centres, mais auparavant dans le choix du mécanisme le plus apte à prendre les décisions qui s'imposent, ces décisions ayant trait, bien sûr, au choix des centres et des domaines d'intérêt qu'il convient de financer. Voilà pourquoi — pour que soit envisagée sous un éclairage tout à fait nouveau toute la question des centres d'excellence — je recommande que le gouvernement fédéral crée un comité d'élite formé de représentants des secteurs

public, privé et universitaire qui aurait pour mission de lui proposer un ou plusieurs moyens de financer un nombre restreint de centres d'excellence de classe internationale.

L'évolution du financement de base et du financement de la recherche et de l'excellence

133 Voilà qui met fin à l'exposé des propositions que je voulais faire pour réformer les arrangements aux termes desquels le gouvernement du Canada contribue au financement de la recherche et de l'enseignement de niveau postsecondaire.

134 On comprendra aisément, je crois, que mes recommandations valent surtout par leur caractère évolutif. Les propositions touchant le financement de base s'appuient sur le rôle que jouent, à l'heure actuelle, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux dans le financement de l'enseignement postsecondaire, mais elles comportent des modifications grâce auxquelles le gouvernement fédéral et les provinces pourraient accorder la même priorité au financement des universités et des collèges. La priorité que le gouvernement du Canada adoptera pour le financement des universités et des collèges se trouve déjà inscrite dans la loi (dont les dispositions correspondantes reprendront effet le 1er avril 1985) mais elle est sujette à un rajustement possible si une province préférait y accorder une priorité moindre. Les objectifs qui seraient proposés pour les nouveaux arrangements seraient ceux que connaissent déjà le gouvernement et les milieux de l'enseignement, avec possibilité d'en ajouter deux nouveaux qui seraient incorporés dans un texte de loi ou dans une entente fédérale-provinciale.

135 Les propositions relatives au financement de la recherche dans les universités canadiennes sont aussi d'un caractère évolutif. Les conseils subventionnaires du Canada, qui sont fort respectés, demeureront les véhicules d'acheminement des fonds consacrés à l'expansion de la recherche. Et le moyen de mettre davantage l'accent sur la recherche sera de payer les coûts indirects des travaux de recherche subventionnés par les conseils subventionnaires — ce que les universités elles-mêmes proposent depuis des années. Et les recommandations sur la façon de trouver ces fonds supplémentaires sont également familières à ceux qui s'intéressent à l'enseignement supérieur et à la recherche — c'est-à-dire par une réaffectation limitée des fonds destinés, par le gouvernement fédéral, au financement de base (provenant des paiements versés en espèces aux provinces).

136 Une seule proposition entraînerait un changement dans l'organisation relative à l'enseignement postsecondaire: c'est celle qui découle de la nomination d'un comité d'élite avec mission de proposer au gouvernement du Canada un ou plusieurs moyens de financer un nombre sélectionné de centres canadiens d'excellence de classe internationale.

137 A l'opposé de cette vision évolutive du financement de l'enseignement supérieur et de la recherche, il y aurait, évidemment, la transformation radicale du rôle du gouvernement fédéral et de celui des provinces dans le financement de l'enseignement postsecondaire. Nous présentons diverses options à cette fin dans les pages qui suivent.

Deuxième démarche
Quitter l'arène actuelle pour une autre

138 Je vais maintenant aborder l'autre grande méthode de réformer les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire, celle de la réforme radicale*. Elle diffère de la méthode progressive, ai-je dit, en ce sens qu'elle modifierait considérablement le rôle que

* L'idée du « retrait pur et simple » que j'ai mentionnée au paragraphe 88 fait l'objet des paragraphes 174 à 179.

jouent, d'une part, le gouvernement fédéral et, d'autre part, les gouvernements provinciaux dans le financement de la recherche et de l'enseignement de niveau postsecondaire. Pour être plus précis, le gouvernement du Canada ne participerait plus au financement de base et consacrerait les fonds qu'il verse actuellement aux provinces ou bien pour établir un système universel de subventions à l'intention des étudiants du postsecondaire, ou bien pour consentir des augmentations massives aux subventions de recherche accordées aux universités, ou encore une combinaison des deux. Ces deux options auraient, dans certains cas, le même effet:

(1) Seules les provinces seraient responsables, exclusivement, du financement des opérations de base des universités et des collèges; elles seules auraient la tâche de répartir le fardeau de ce financement entre les étudiants et les contribuables en général.
(2) Le gouvernement du Canada mettrait un terme aux paiements en espèces qu'il verse aux provinces au titre du financement de base; cette réduction serait, de par la nature même des arrangements actuels (rajustés en fonction des données du paragraphe 140), *égale par habitant* pour toutes les provinces mais *inégale par étudiant* d'une province à l'autre (il y a plus d'étudiants par 100 000 habitants dans certaines provinces que dans d'autres).
(3) Les provinces réduiraient leurs subventions aux universités et aux collèges, en proportion, probablement, du montant des paiements en espèces qu'elles ne toucheraient plus — l'ampleur de la réduction variant d'une province à l'autre (pour les raisons susdites).
(4) Les universités et les collèges du Canada ne subiraient pas tous le même contrecoup par suite de l'expiration des paiements en espèces du gouvernement fédéral. C'est la suite logique de ce qui précède: les sommes que le gouvernement fédéral verserait aux diverses provinces sous la forme de subventions aux étudiants différeraient des sommes qui leur sont versées actuellement en proportion du nombre d'habitants; de même, la réduction des subventions provinciales aux universités et aux collèges (calculées par étudiant) varierait d'une province à l'autre. Ainsi, la somme des « nouveaux crédits fédéraux » qui seraient affectés aux universités et aux collèges, soit directement (subventions de recherche), soit indirectement (subventions étudiantes), ne pourrait vraiment pas, de par la nature même des arrangements, être égale au montant, par étudiant, dont les provinces réduiraient les subventions qu'elles versent à leurs divers établissements d'enseignement postsecondaire (par suite de la suppression des paiements en espèces du gouvernement fédéral au titre de l'enseignement postsecondaire).
(5) Pour toutes ces raisons, les frais de scolarité augmenteraient, de façon inégale, de par le Canada (pour compenser la perte des fonds que le gouvernement fédéral versait auparavant pour le financement de base). Dans le cas de l'*option des subventions étudiantes*, les étudiants recevraient des subventions (applicables seulement au paiement des frais de scolarité) qui ne couvriraient pas nécessairement l'augmentation des frais de scolarité. Dans le cas de l'*option des subventions de recherche*, l'augmentation des frais de scolarité dans les universités (mais non dans les collèges) pourrait être quelque peu compensée dans la mesure où les augmentations consenties aux subventions de recherche débloqueraient certains fonds du compte des opérations de base, que les universités utilisaient jusque-là pour absorber les frais généraux de la recherche.

139 Avant de faire l'exposé, et l'évaluation, de ces deux options, il convient de se poser deux questions importantes: De quelles sommes les provinces se verraient-elles privées, si le gouvernement fédéral cessait d'intervenir dans le financement de base de l'enseignement postsecondaire? Et quels objectifs viseraient ces deux propositions sur le plan de l'éducation et sur le plan des relations fédérales-provinciales?

140 *Le montant des paiements fédéraux en espèces.* Si le gouvernement du Canada mettait fin à ses contributions relatives au financement de base de l'enseignement postsecondaire, il devrait, de toute évidence, laisser aux provinces les transferts d'impôt au titre de l'enseignement postsecondaire (quoi qu'il en soit, il n'en aurait pas le choix) et récupérer, ou réorienter, les paiements annuels en espèces. Mais s'en tenir à cela équivaudrait à perpétuer une inégalité. En effet, le nombre de points d'impôt qui ont été accordés au Québec au cours des années est supérieur à celui qui est transféré aux autres provinces*. Cela signifie que la portion du transfert fiscal qui est versée en espèces à cette province est relativement moins élevée que celle qui est versée aux autres provinces. Par conséquent, si le gouvernement du Canada cessait simplement de verser des paiements en espèces aux provinces, il priverait donc le Québec de paiements qui, en fait, seraient relativement moindres que pour les autres provinces.

141 Donc, pour traiter toutes les provinces sur le même pied, il faudrait leur laisser à toutes, en points d'impôt (avec péréquation connexe) *et en paiements en espèces*, une somme par habitant qui serait égale à la somme par habitant que le Québec reçoit en points d'impôt (avec péréquation connexe) et en points d'impôt non assujettis à la péréquation. Cette somme serait de l'ordre de 450 millions de dollars (1984–1985) — de sorte que les crédits à affecter aux subventions universelles aux étudiants, ou à la recherche selon le cas, ne seraient plus que d'environ 1,6 milliard.[34] C'est ce nombre — 1,6 milliard — qu'il faut considérer pour la réaffectation des fonds proposés par les deux options préconisant une réforme radicale, et non les 2,1 milliards actuellement versés au titre des paiements en espèces (paragraphe 37).

142 *Quels objectifs visent ces deux options sur le plan de l'éducation et sur le plan des relations fédérales-provinciales?* L'objectif premier de ces deux options — les subventions étudiantes et les subventions à la recherche — se situerait, si je ne m'abuse, au niveau des relations fédérales-provinciales. Les arrangements relatifs au financement des programmes établis au titre de l'enseignement postsecondaire ont constitué, je le répète, un tel brandon de discorde entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux qu'il est tentant de songer à faire évacuer cette sphère d'activité par l'un ou l'autre des deux paliers de gouvernement, bien que, nous le verrons, les solutions de rechange ne soient pas aussi simples qu'elles puissent le paraître à première vue. En outre, aux yeux de ceux pour qui le gouvernement fédéral ne doit pas, de par la Constitution, s'immiscer dans le domaine de l'éducation ni même se servir de son pouvoir de dépense pour aider au financement des opérations de base de l'enseignement postsecondaire, le gouvernement du Canada ferait bien de délaisser le financement de l'enseignement postsecondaire. Ceux qui partagent cet avis verraient-ils d'un bon œil le gouvernement fédéral participer plus généreusement à l'aide aux étudiants ou au financement de la recherche? On peut en douter, mais il est juste, je crois, de dire que ceux qui sont de cet avis feraient moins de cas de voir le gouvernement fédéral jouer un certain rôle dans ces domaines que de le voir financer l'enseignement postsecondaire comme tel.

143 Quant aux objectifs éducatifs que viseraient les options préconisant une réforme radicale, j'en vois deux. Le premier, qui se rattache essentiellement à l'option des subventions uni-

* La raison s'en trouve dans l'histoire des relations fiscales entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, mais, heureusement, — car c'est une question drôlement complexe — elle ne se rattache pas directement à notre analyse.

verselles aux étudiants, c'est qu'une autre source indépendante de financement des opérations de base de l'enseignement postsecondaire — les frais de scolarité des étudiants — augmenterait considérablement (financée en grande partie par les subventions universelles). En soi, c'est à souhaiter, car les universités et les collèges seraient alors moins exposés aux risques inhérents à l'existence d'un seul bailleur de fonds, ce qui fait, entend-on parfois, que ces institutions comptent, pour 80% de leur financement de base, sur une seule source gouvernementale.

144 Le deuxième objectif éducatif — qui se rattache celui-là à l'option des subventions à la recherche — nous ferait assister, par l'effet de cette option, à un changement de cap assez prononcé au sein des universités (sinon des collèges), en ce sens qu'on y attacherait plus d'importance à la recherche et à l'excellence, et un peu moins à la question de l'accessibilité et de l'enseignement en tant que tel. Jusqu'où irait ce changement d'orientation? C'est là, évidemment, matière à discussion. Mais si l'on envisage cette perspective à la lumière des objectifs fédéraux-provinciaux dont j'ai parlé plus haut, on en vient tout naturellement à la conclusion que la totalité des paiements en espèces (1,6 milliard) devrait être réaffectée à la recherche et à l'excellence.

L'option des subventions universelles aux étudiants

145 L'option préconisant des subventions aux étudiants est simple à exprimer. Le gouvernement du Canada annoncerait qu'il se retire du financement de base des universités et des collèges pour laisser aux provinces l'exclusivité de cette sphère de responsabilité. Il annoncerait aussi que les paiements en espèces des transferts fiscaux fédéraux, versés actuellement aux provinces, seraient plutôt remis aux étudiants et, par leur intermédiaire, aux universités et aux collèges. Pour présenter la chose dans sa forme la plus simple, le montant de 1,6 milliard mentionné au paragraphe 141 serait réparti entre les étudiants à plein temps et les étudiants à temps partiel (il y a 900 000 « équivalents d'étudiants à plein temps »), [35]ce qui voudrait dire qu'on verserait approximativement 2 000 $ par étudiant (les chèques ne seraient, évidemment, négociables qu'au crédit d'une université ou d'un collège accrédité).*

146 Les provinces, de leur côté, auraient en exclusivité, et ce serait encore plus évident qu'aujourd'hui, la responsabilité de déterminer le montant des fonds publics que recevraient les universités et les collèges du Canada et de déterminer les frais de scolarité à exiger. Cela se traduirait, la première année des nouveaux arrangements, par une augmentation des frais de scolarité, pour compenser les pertes que subiraient les trésors provinciaux qui ne recevraient plus les paiements fédéraux en espèces au titre de l'enseignement postsecondaire — chaque province devant décider évidemment dans quelle mesure il y aurait lieu de les augmenter. Les universités et les collèges, pour leur part, augmenteraient leurs frais de scolarité pour compenser la réduction des subventions qu'ils reçoivent de la province. Quant aux étudiants, ils auraient à faire face à une augmentation de leurs frais de scolarité — mais ils pourraient se tourner vers les nouvelles subventions aux étudiants pour payer l'augmentation de leurs frais de scolarité. (Les paragraphes 149 et 151 traitent de la possibilité — ou, plus précisément, de l'improbabilité — que les subventions aux étudiants correspondent exactement à l'augmentation des frais de scolarité dans le cas des étudiants pris individuellement.)

---

* Si l'on divise 1,6 milliard par la somme des équivalents d'étudiants universitaires à plein temps et des étudiants collégiaux à plein temps, on obtient un montant de 1 849 $ par étudiant pour 1984–1985. Pour les besoins de l'exposé, ce nombre a été arrondi à 2 000 $ tout au long du texte.

147 Au cours des années qui suivraient la première année des nouveaux arrangements, les provinces continueraient à jouer un rôle primordial pour déterminer le montant des frais de scolarité. Si les subventions provinciales par étudiant aux universités et aux collèges augmentaient plus ou moins au rythme de l'inflation — comme le feraient probablement, d'une façon ou d'une autre, les subventions universelles aux étudiants que verserait le gouvernement fédéral — alors les frais de scolarité (en termes réels) n'auraient pas à être augmentés. Si, par contre, les subventions provinciales devaient être diminuées, ou « gelées », ou même augmentées de très peu, alors il serait nécessaire d'augmenter les frais de scolarité. Ce sont les gouvernements provinciaux, et eux seuls, qui devraient prendre ces décisions, mais ce serait pure coïncidence s'il y avait un lien entre l'augmentation des frais de scolarité et l'augmentation des subventions fédérales aux étudiants (en considérant le Canada dans son ensemble).

148 Présenter de cette façon l'option des subventions aux étudiants, c'est, comme on l'aura certes constaté au paragraphe 138, trop simplifier les choses. Car chacun des éléments de cette option, que j'ai relevés, comporte des points d'interrogation qu'il convient de comprendre ou, mieux, de résoudre si l'on veut que ce mode de financement de l'enseignement postsecondaire soit considéré comme une solution plausible. Je songe, par exemple, au fait qu'on ne pourrait calculer le montant des subventions universelles aux étudiants simplement en divisant le quantum des fonds par le nombre d'étudiants. Je songe aussi au fait que le quantum des subventions aux étudiants ne pourrait vraisemblablement correspondre en tous points à l'augmentation des frais de scolarité dans une université donnée. Et je m'interroge sur la question de l'exclusivité consentie aux provinces pour le financement des opérations de base de l'enseignement postsecondaire — ce qui est l'objet premier de cette option: Que pensera le public d'un système où augmentent les frais (provinciaux) de scolarité, mais non les subventions (fédérales) aux étudiants? Bref, pour que cette option soit présentée comme une proposition raisonnablement sérieuse, il convient d'en analyser dans le détail chacun des éléments.

149 *Pour calculer le montant de la subvention fédérale à chaque étudiant*, on pourrait simplement, à première vue, comme je l'ai déjà dit, diviser le paiement fédéral en espèces (rajusté conformément au paragraphe 141) par le nombre d'étudiants (selon le paragraphe 145). Mais ce calcul ne tiendrait pas compte de la différence de prix entre les divers programmes d'études des universités et des collèges (et l'on s'attendrait évidemment à ce que le montant de la subvention étudiante soit en quelque sorte fonction du prix des différents programmes d'études). Les frais de scolarité d'une année dans un collège communautaire, par exemple, sont moindres que ceux d'une année dans une université; ceux d'une année en sciences sociales sont moindres que ceux d'une année en sciences naturelles; ceux d'une année en arts et en sciences sont moindres que ceux d'une année en médecine; ceux d'une année du premier cycle sont moindres que ceux d'une année du deuxième ou troisième cycle, et ainsi de suite.

150 Pour tenir compte de ces différences — bref, pour déterminer de façon raisonnablement juste le montant des subventions à verser aux différents étudiants — il faudrait « pondérer » les subventions en fonction des divers programmes d'études des universités et des collèges. Je pense que la façon la plus simple et la plus facile de le calculer serait de déterminer le montant de la subvention étudiante en fonction du montant relatif des frais de scolarité exigés partout au Canada pour le programme d'études auquel s'est inscrit l'étudiant (ou l'étudiante). Pour être plus précis, on calculerait la moyenne canadienne de chacune des catégories de programmes d'études, puis on pondérerait en conséquence la subvention étudiante moyenne (2 000 $) pour obtenir le montant des subventions étudiantes relatives aux divers programmes particuliers.

151 Il faut dire que l'apparente simplicité de cette « pondération » dans l'établissement de niveaux de subventions différents est quelque peu illusoire. Cette approche ne tient pas compte du fait que les cégeps n'imposent pas de frais de scolarité; elle ne tient pas compte, non plus, des disparités dans les frais de scolarité entre les provinces; enfin, elle ne tient pas compte de la question de savoir comment les différents programmes d'études seraient catégorisés. Toutefois, elle illustre les problèmes qu'il faudrait résoudre.

152 *Le relèvement des subventions étudiantes*. La prochaine question à résoudre sera de déterminer comment relever (« indexer ») les subventions étudiantes. Si le gouvernement du Canada s'est dit d'avis qu'il faudrait consacrer à l'enseignement postsecondaire la même fraction du PNB (comme dans la méthode de la réforme progressive que je recommande), il semblerait alors logique d'augmenter les subventions étudiantes selon le taux d'augmentation du PNB. Cependant, les subventions étudiantes seraient alors indexées à un taux supérieur à celui qui sert à calculer l'indexation des pensions de sécurité de la vieillesse, des suppléments de revenu garanti et des allocations familiales (pour lesquels on se sert de l'indice des prix à la consommation), ce qui amènerait toutes sortes de difficultés.

153 Il n'y aurait donc qu'une seule façon pratique de procéder, et ce serait d'augmenter chaque année les subventions étudiantes au taux d'augmentation de l'indice des prix à la consommation. Certains pourraient prétendre, devrais-je peut-être ajouter, qu'il serait préférable d'augmenter chaque année les subventions étudiantes d'un pourcentage à peu près égal au pourcentage d'augmentation des frais de scolarité au Canada. Mais ce serait là inciter quelque peu les provinces à contrôler ou à comprimer leurs subventions aux universités et aux collèges, sachant qu'une fraction non négligeable de l'augmentation des frais de scolarité qui s'ensuivrait serait financée par le trésor fédéral. Du point de vue du trésor fédéral, cette façon de procéder équivaudrait presque à établir un nouveau programme de dépenses illimitées, car toute hausse des frais exigés des étudiants entraînerait automatiquement une hausse des subventions aux étudiants. Par conséquent, pour cette raison aussi, le meilleur mode de relèvement des subventions étudiantes serait de les indexer sur l'indice des prix à la consommation. (Ne pas augmenter du tout les subventions étudiantes serait jugé contraire à la politique actuelle du Parlement en vertu de laquelle ses contributions à l'enseignement postsecondaire augmentent au rythme de la croissance du PNB.)

154 *L'augmentation des frais de scolarité: la première année des nouveaux arrangements*. Si, d'une part, le gouvernement fédéral devait déterminer l'ordre de grandeur de ses subventions étudiantes, les universités et les collèges, et, avec eux, les gouvernements provinciaux, détermineraient, de leur côté, et parallèlement, dans quelle proportion augmenter les frais de scolarité (conséquence de la suppression des paiements fédéraux en espèces). Il y aurait une réaction en chaîne assez simple à deviner: la province répartirait son manque à gagner entre ses universités et ses collèges (un peu comme elle le fait quand augmentent les subventions); puis chaque université et chaque collège répartirait sa perte, provenant de la réduction des subventions provinciales, entre les étudiants, en exigeant des frais de scolarité plus élevés (dans certaines provinces, ce serait le gouvernement qui pourrrait prendre cette décision).

155 Ces décisions en apparences simples auraient des conséquences pour le moins complexes. Tout d'abord, comme je l'ai déjà dit, le montant des revenus fédéraux qui serait retiré à chaque province (c'est-à-dire environ 65 $ par tête) ne serait pas égal aux nouveaux revenus que chacune recevait par le biais des étudiants (soit, en moyenne, 2 000 $ par étudiant).[36] Le résultat de l'opération ressemblerait à ceci:

Tableau 6

Gains et pertes des provinces (en 1984–1985), découlant du remplacement du paiement d'environ 65 $ par habitant, que recevaient les trésors provinciaux, par le versement, de la part du gouvernement du Canada, de subventions étudiantes de 2 000 $ en moyenne*

(en millions de dollars)

Terre-Neuve	- 14,1
Île-du-Prince-Édouard	- 2,7
Nouvelle-Écosse	- 0,8
Nouveau-Brunswick	- 11,9
Québec	+ 130,1
Ontario	+ 15,1
Manitoba	- 12,5
Saskatchewan	- 17,4
Alberta	- 22,7
Colombie-Britannique	- 63,0
Canada	0

* L'addition n'arrive pas juste car les chiffres ont été arrondis.

Sources: Les montants auxquels les provinces ont droit, aux termes du financement des programmes établis, proviennent du ministère des Finances. Les statistiques relatives aux inscriptions proviennent de Statistique Canada.

La différence d'une province à l'autre serait, on le voit, très prononcée.

156 Une autre conséquence découle logiquement de cet état de choses — étant donné l'inégalité des gains et pertes de chaque province dans le nouveau système: il y aurait aussi inégalité des gains et pertes de revenu pour les universités et les collèges pris individuellement. Certains recevraient des revenus moins élevés qu'aux termes des arrangements actuels, et d'autres, des revenus plus élevés. La même observation s'appliquerait aux étudiants eux-mêmes. Comme l'augmentation des frais de scolarité ne serait pas la même par tout le Canada (et elle ne le serait certainement pas puisque certains établissements d'enseignement postsecondaire recevraient des revenus *supérieurs* à ceux qu'ils recevaient, d'autres des revenus *inférieurs*), certains étudiants recevraient des subventions qui seraient inférieures à l'augmentation de leurs frais de scolarité, d'autres en recevraient qui y seraient supérieures. (Nous parlons ici de chiffres qui, dans l'ensemble, sont révélateurs. Les frais de scolarité dans les universités canadiennes s'élèvent aux environs de 1 000 $. On pourrait s'attendre à ce qu'ils soient portés, en moyenne, à 3 000 $. La subvention étudiante serait, par contre, de 2 000 $ en moyenne. L'étudiant moyen rentrerait donc dans ses frais. Mais ce ne serait pas là le cas typique. Les frais de scolarité pourraient fort bien être augmentés de plus de 2 000 $ dans certaines institutions, ce qui fait que ces étudiants devraient payer des frais de scolarité plus élevés tandis que, dans d'autres institutions, les frais n'augmenteraient peut-être pas de 2 000 $, ce qui fait que, dans ces cas-là, les étudiants ne s'en porteraient que mieux.)[37]

157 *L'augmentation des frais de scolarité au cours des années suivantes.* Mais au delà de cette première année de rajustement (ou de déséquilibre), les avantages de l'option des subventions étudiantes, du moins en surface, se feraient sentir. Premièrement, le rôle respectif du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux aurait été précisé — du moins en ce qui concerne le financement de base. Deuxièmement, — et c'est un aspect très important pour les universités et les collèges — les établissements d'enseignement postsecondaire pourraient dès lors compter sur deux sources de revenu au lieu d'une: les frais de scolarité représenteraient plus de 40% des recettes de fonctionnement (au lieu de 14% comme à l'heure actuelle) et les subventions provinciales en représenteraient plus de 50% (au lieu de 80% comme à l'heure actuelle)*.[38] Il est vrai que le rôle respectif des provinces et du gouvernement du Canada n'aurait pas été précisé (c'est-à-dire qu'il n'y aurait pas d'exclusivité de part ou d'autre) dans le domaine de l'aide aux étudiants et dans celui de la recherche, mais au moins un pas important aurait été franchi pour en arriver à établir clairement, et de façon exclusive de part et d'autre, le rôle du fédéral et celui des provinces.

158 Est-ce que le public prendra conscience et se souviendra de ce fait — celui d'insister sur l'« exclusivité » des provinces en matière de financement de base? Voilà la véritable pierre de touche de la réalisation ou de la non-réalisation de cet objectif. Pour être plus précis, la question sera de savoir si, dans le futur, quand auront augmenté les frais de scolarité dans les universités ou dans les collèges, ou dans les deux, les gens ne se tourneront pas vers le gouvernement de leur province pour lui demander de les soulager — si tant est que cela soit possible — ou s'ils ne s'adresseront pas plutôt au gouvernement du Canada pour lui demander d'augmenter les subventions étudiantes. Dans les circonstances, ils devraient normalement, en toute logique, s'adresser à leur gouvernement provincial, d'abord parce que les gouvernements provinciaux auraient, et de façon plus nette, compétence exclusive en la matière et, partant, seraient responsables de ce domaine, ensuite parce que les subventions fédérales aux étudiants auraient déjà été indexées (dans la présente hypothèse tout au moins). Et c'est ce que pourrait être la réaction du public. Mais il est tout autant possible que le public raisonne différemment, qu'il considère les subventions fédérales comme la principale source financière des étudiants pour payer leurs frais de scolarité et que, par conséquent, il s'adresse au gouvernement fédéral pour qu'il compense l'augmentation des frais de scolarité par une augmentation équivalente des subventions étudiantes. Si tel était le raisonnement du public, on n'aurait pas alors réussi à mieux clarifier, dans la réalité, l'« exclusivité » de la compétence provinciale en matière de financement des universités et des collèges.

159 *L'évaluation de l'option des subventions étudiantes.* Voilà donc comment, je pense, cette option fonctionnerait. Il ne me reste plus qu'à évaluer, par comparaison aux réformes progressives que je propose, dans quelle mesure elle permettrait de réaliser les buts de l'enseignement supérieur et de la recherche.

160 Il faut préciser premièrement que l'option des subventions étudiantes ne contribue pas de façon nette, comme les réformes progressives, à la réalisation des objectifs de l'éducation — c'est-à-dire à la rendre plus accessible — par l'amélioration du financement de base. Selon les réformes que je propose ici, le Parlement du Canada s'engagerait à augmenter sa contribution, au titre de l'enseignement postsecondaire, dans la même mesure que le taux d'augmenta-

* Ces chiffres ne servent ici qu'à démontrer que si les paiements en espèces du gouvernement fédéral pour l'enseignement postsecondaire étaient versés aux étudiants (et, par ricochet, aux universités et aux collèges) plutôt qu'aux gouvernements provinciaux, les institutions ne considéreraient plus les provinces, en quelque sorte, comme leur seul bailleur de fonds.

tion du PNB, ce qui inciterait fortement les provinces à augmenter au même rythme leurs subventions aux universités et aux collèges. Ce ne serait pas le cas dans l'option des subventions étudiantes où les subventions fédérales aux étudiants seraient simplement indexées sur l'indice des prix à la consommation.

161 Deuxièmement, l'option des subventions étudiantes, par contre, contribuerait à clarifier le rôle du gouvernement fédéral et celui des gouvernements provinciaux pour l'enseignement postsecondaire et la recherche, mais non pour l'aide aux étudiants et à la recherche (le gouvernement fédéral et les provinces se partageraient toujours ces secteurs); même dans le cas du financement de base, cette soi-disant clarification pourrait devenir un trompe-l'œil — pour les raisons que j'ai données au paragraphe 158.

162 Troisièmement, l'option des subventions étudiantes entraînerait un profond déséquilibre de tout le système d'enseignement postsecondaire, car les provinces, les universités, les collèges et les étudiants auraient tous à s'adapter à un tout nouvel acheminement des fonds au sein du système; en outre, ils découvriraient que, selon la nouvelle règle du jeu, il y aurait des gagnants et des perdants. Sans compter tous les problèmes éducatifs, fédéraux-provinciaux et politiques qui, par voie de conséquence, surgiraient dans le sillage de ce déséquilibre du système d'enseignement postsecondaire. La méthode des réformes progressives, par contre, parce qu'elle ne fait que proposer certaines modifications aux structures existantes et aux rôles actuels des gouvernements, et non pas une transformation radicale de ces structures et de ces rôles, nécessiterait beaucoup moins de rajustements et, par surcroît, entraînerait moins de frictions.

163 Quatrièmement, l'option des subventions étudiantes porte en elle le germe d'un profond désenchantement vis-à-vis du gouvernement de la part des divers groupes reliés à l'enseignement postsecondaire: les universités et les collèges, les professeurs et les étudiants. Pour eux, les gouvernements seraient en train de mieux définir leur compétence respective et de mieux claironner leurs rôles respectifs, mais sans vraiment contribuer de façon marquée à la réalisation des objectifs de l'éducation.

164 Cinquièmement, l'option des subventions étudiantes, contrairement aux réformes progressives que je propose, limiterait de beaucoup à l'avenir la possibilité pour le Parlement du Canada de contribuer à la santé et au bien-être des universités et des collèges du Canada. Son rôle se confinerait au financement de la recherche et de l'aide aux étudiants et — s'il est permis de faire un peu de fantaisie — il consisterait aussi à se défendre des pressions politiques qui s'exerceraient sur lui pour qu'il augmente les subventions étudiantes lorsque les universités et les collèges augmenteraient leurs frais de scolarité. De plus, le rapport qui existe, dans les recommandations que j'ai formulées, entre le financement des opérations de base et le financement de la recherche ne se trouve pas dans l'option des subventions étudiantes, du moins en ce qui concerne le gouvernement du Canada.

165 C'est pour toutes ces raisons que je déconseillais, dès le début, l'adoption de la réforme radicale, qui comprendrait l'option des subventions étudiantes.

L'option des subventions à la recherche

166 La deuxième option de la réforme radicale voudrait qu'on réaffecte à la recherche les paiements fédéraux en espèces qui servent présentement au financement de base. A noter que cette option n'est pas préconisée par tellement de gens; elle n'a pas non plus reçu tellement d'attention ou d'appui de la part du public. Mais elle a fait l'objet d'une réflexion suffisamment sérieuse, du moins dans certains milieux universitaires, pour mériter qu'on s'y arrête.

167 Avant d'exposer l'option comme telle, il convient de se rappeler les hypothèses de départ des programmes qui sont ici en cause. Il y a lieu de songer aussi à l'ampleur de ces programmes. Les paiements fédéraux en espèces (rajustés) qui servent actuellement aux opérations de base — 1,6 milliard[39] — seraient plutôt affectés aux travaux de recherche financés par les conseils subventionnaires (qui représentent actuellement 414 millions de dollars) ou, si l'on veut en élargir davantage le champ d'affectation, aux travaux de recherche et d'érudition* financés par les conseils (qui représentent actuellement, dans l'ensemble, 458 millions de dollars).[40] Si le gouvernement du Canada devait établir un programme de centres d'excellence, semblable à celui dont il est question aux paragraphes 128 à 132, ce programme aussi pourrait être financé à même cette somme de 1,6 milliard (le secteur privé y versant aussi sa quote-part). Le coût de ce programme tient, pour le moment, de la pure spéculation mais supposons, pour les besoins de la cause, que le gouvernement fédéral y affecterait des crédits de quelque 250 millions de dollars par année. En outre, les fonds nécessaires aux frais généraux de la recherche financée par les conseils subventionnaires seraient puisés dans cette somme de 1,6 milliard — la somme minimale nécessaire ici étant de 210 millions, comme je l'ai indiqué plus tôt dans le rapport. Ainsi donc, selon notre hypothèse, cette somme additionnelle de 1,6 milliard servirait en partie (250 millions) à financer les centres d'excellence et en partie (210 millions) à couvrir les frais généraux de la recherche; le reste, c'est-à-dire 1,2 milliard, irait grossir les crédits budgétaires des conseils subventionnaires (présentement d'environ 458 millions). J'estime que cette vague hypothèse est, grosso modo, conforme à la proposition voulant que les paiements fédéraux en espèces, destinés actuellement au financement de base de l'enseignement postsecondaire, soient affectés à la recherche universitaire.

168 Une première question se pose à notre esprit: Est-ce vraiment une proposition viable que d'accorder une augmentation si considérable de fonds au financement des travaux de recherche (et d'érudition) dans les universités canadiennes? Est-ce que cela nous donnerait des résultats en tous points satisfaisants? Ou est-ce que cela ne finirait pas par être, dans une très large mesure tout au moins, un gaspillage de fonds? Outre la possibilité de gaspillage, ne faut-il pas chercher à donner aux crédits budgétaires une affectation *optimale*? Faut-il vraiment consacrer la totalité de cette somme de 1,6 milliard à la recherche et à l'excellence dans les universités canadiennes? Ne serait-il pas préférable d'en réserver une bonne partie pour la recherche-développement en général — dont, évidemment, une fraction assez généreuse au secteur privé? Mais ce n'est pas là, cependant, ce à quoi songent les tenants de cette option, du moins d'après ce que j'ai pu comprendre: leur idée est de réaffecter ces fonds *à l'intérieur même* du secteur de l'enseignement postsecondaire.

169 On peut se demander ensuite: Quelle incidence cette réaffectation aurait-elle sur le financement des opérations de base des universités et des collèges? Les provinces, évidemment, auraient perdu 1,6 milliard. Les universités et les collèges auraient vraisemblablement perdu, eux aussi, une somme équivalente. Seule une fraction du 1,6 milliard pourrait être récupérée, de façon évidente, pour le financement de base — c'est-à-dire, en fait, les 210 millions que les universités puisent dans leurs coffres pour couvrir les frais généraux de la recherche et qui, selon cette proposition, pourraient servir au financement de base. Par conséquent, plus des sept huitièmes de ce 1,6 milliard, dans le moins des moins, seraient irrémédiablement perdus pour les opérations de base, ce qui fait que, selon cette option, tout comme selon l'option des subventions aux étudiants, il faudrait augmenter les frais de scolarité. Cependant, l'option des subventions à la recherche ne comporte pas de subventions universelles aux étudiants qui puissent compenser l'augmentation des frais de scolarité. Il s'ensuit que l'application de cette méthode se

* Les « travaux d'érudition » s'entendent ici des thèses de doctorat et des études postdoctorales.

ferait sentir de façon inégale sur les étudiants, comme dans l'autre option, et elle alourdirait de beaucoup leur fardeau. En effet, on demanderait aux étudiants de payer chacun une somme d'environ 1 600 $ pour contribuer au financement de la recherche.[41] Autrement, le gouvernement provincial devrait trouver ailleurs ce 1,4 milliard qu'il aurait perdu.

170 Ce serait, en quelque sorte, à peu près tout ce qu'il y aurait à dire au sujet de cette option. Il serait bon, toutefois, d'ajouter un mot sur son « effet de répartition ». J'entends par là, évidemment, l'écart qu'il y aura dans les conséquences financières de l'option des subventions à la recherche pour les diverses provinces et pour les diverses universités. (Les collèges n'auraient rien à gagner par l'application de cette option: ils ne pourraient qu'y perdre, par suite de la réduction des subventions provinciales qui suivrait la suppression des paiements fédéraux au titre de l'enseignement postsecondaire. La recherche, en effet, on s'en souviendra, est en grande partie le fait des universités; les collèges ne pourraient donc pas compter sur les subventions à la recherche pour se renflouer quelque peu.)

171 Pour ce qui est des provinces — je dis bien des provinces, et non des gouvernements provinciaux — les rentrées d'argent seraient inégales. Certaines y gagneraient, par des rentrées nettes; d'autres y perdraient. Le tableau qui suit nous montre que certaines provinces recevraient, au titre des subventions à la recherche, des sommes supérieures à celles qu'elles auraient perdues au chapitre des opérations de base, et vice versa. (Les données du tableau partent de l'hypothèse — car c'est la seule façon de bien saisir l'« effet de répartition » — que la proportion des fonds de recherche attribuée aux diverses provinces, selon cette option, serait la même que la proportion des subventions des conseils subventionnaires qui, à l'heure actuelle, est attribuée aux diverses provinces. Les gains et pertes découlent de la répartition entre les dix provinces de la somme de 1,6 milliard.)[42]

Tableau 7

Écart entre les rentrées estimatives provenant des subventions à la recherche et les sommes dont seraient réduits les transferts fiscaux, selon l'option des subventions à la recherche*

(en millions de dollars)

Terre-Neuve	– 7,2
Île-du-Prince-Édouard	– 6,1
Nouvelle-Écosse	+ 5,5
Nouveau-Brunswick	– 22,4
Québec	– 29,1
Ontario	+ 66,0
Manitoba	+ 14,9
Saskatchewan	– 7,4
Alberta	– 4,2
Colombie-Britannique	– 10,1
Canada	0

* Le total ne donne pas 0 car les chiffres ont été arrondis.

Sources: Les montants auxquels les provinces ont droit proviennent du ministère des Finances. Les données relatives à la répartition des fonds consacrés à la recherche subventionnée par les conseils subventionnaires proviennent des séries publiées par Statistique Canada et l'Association canadienne du personnel administratif universitaire.

172 Le même raisonnement vaudrait aussi pour les universités. Pour certaines d'entres elles, les rentrées d'argent (sous forme de subventions à la recherche) excéderaient les sommes qu'elles auraient perdues au titre des subventions provinciales (par suite de la suppression des paiements fédéraux en espèces); pour d'autres universités, elles seraient moindres. En partant des mêmes hypothèses que celles qui ont servi au paragraphe 171, voici quelques exemples des écarts qui, en quelque sorte, se manifesteraient par suite de l'implantation de l'option des subventions à la recherche. Seules quelques universités verraient leurs revenus globaux augmenter considérablement (20% ou plus): l'Université McGill (+ 32%) et l'Université McMaster (+ 29%). Par contre, nombreuses seraient celles qui y perdraient. Voici certaines universités dont les revenus globaux chuteraient d'au moins 20% par suite de l'adoption de cette option: l'Université de l'Île-du-Prince-Édouard (– 35%), l'Université de Moncton (– 32%), l'Université du Québec à Montréal (– 26%), l'Université Laurentienne (– 22%), l'Université de Brandon (– 25%) et l'Université de Regina (– 24%).[43]

173 Il est facile de comprendre, je crois, sans que j'aie besoin d'y ajouter quoi que ce soit, pourquoi je ne recommande pas l'option des subventions à la recherche.

Troisième démarche
Quitter l'arène actuelle en tant que principal acteur

Le retrait pur et simple

174 La troisième façon de réformer les arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire — outre la réforme évolutive et la réforme radicale — consiste dans ce que j'appelle le « retrait pur et simple ». Selon cette option, le gouvernement fédéral prendrait la décision catégorique et irrévocable de ne plus accroître d'aucune façon les revenus des provinces *dans le but de financer les opérations de base des universités et des collèges du Canada*. Il maintiendrait son programme d'aide aux étudiants (le Programme canadien de prêts aux étudiants) et continuerait d'appuyer les conseils subventionnaires dans l'exécution de leur mission, soit le financement de la recherche et de l'érudition. Toutefois, il se retirerait, sans équivoque, du financement des opérations de base des universités et des collèges — et ce, quelle que fût l'intention originelle des arrangements relatifs au financement de l'enseignement postsecondaire.

175 Cette décision résoudrait une fois pour toutes le « problème des deux perspectives » dans les relations fédérales-provinciales (voir les paragraphes 14 à 21). Toute réforme ayant pour but de « lier » les transferts fiscaux au financement des universités et des collèges (la première démarche dans le présent rapport) serait rejetée, de même que toute réforme radicale consistant dans l'établissement d'un système de subventions universelles aux étudiants (système de « bons d'études ») ou dans l'accroissement massif des subventions de recherche versées aux universités (la deuxième démarche exposée ci-dessus). Au lieu de cela, le gouvernement fédéral renoncerait à financer *les opérations de base du secteur de l'enseignement postsecondaire*, que ce soit par l'intermédiaire des gouvernements provinciaux, des étudiants ou des universités et collèges.

176 Le « problème des deux perspectives » serait ainsi réglé, ai-je dit. Cependant, il faudrait vraisemblablement régler également la question des 2,1 milliards de dollars que reçoivent actuellement les provinces au titre de l'enseignement postsecondaire (ou 1,6 milliard, conformément au paragraphe 141). En renonçant à verser une aide fédérale pour le financement de base au titre de l'enseignement postsecondaire, comme solution au problème des « deux perspectives », le gouvernement du Canada indiquerait clairement que s'il continuait de verser des paiements en espèces aux provinces, ce ne serait *pas* dans le but de financer l'enseignement postsecon-

daire, ni de financer quelque programme provincial que ce soit comportant, aux yeux du Parlement, une dimension nationale quelconque.

177 Si l'on présente de cette façon le retrait fédéral du financement de l'enseignement post-secondaire — que cela représente ou non les intentions de 1977 — il n'est pas à prévoir que les provinces continueraient nécessairement à recevoir cette somme de 1,6 milliard. Car ce serait alors verser aux provinces une subvention en espèces qui ne serait assortie d'aucune condition, qui n'aurait absolument aucun rapport avec quelque objectif établi. Cette façon de procéder ne pourrait avoir pour but d'égaliser la capacité fiscale des provinces, car cette somme de 1,6 milliard représente une subvention égale par tête pour toutes les provinces, riches ou pauvres. D'ailleurs, il existe déjà un programme de 5,4 milliards de dollars pour égaliser par péréquation les revenus des provinces. Cette subvention en espèces ne pourrait non plus viser à appuyer tel ou tel programme en particulier, car la « renonciation » du gouvernement fédéral aurait éliminé cette possibilité. Le gouvernement fédéral prélèverait et percevrait alors des impôts à seule fin de permettre aux provinces de dépenser davantage, ou de réduire leur déficit. Ce semble être une façon plutôt directe d'exposer la situation mais, en fait, il en serait bien ainsi.

178 Dans les circonstances, le gouvernement du Canada serait forcé, il me semble, de considérer ses diverses options. Il pourrait se servir du 1,6 milliard pour réduire *son* déficit; ou bien il pourrait continuer à verser cette somme (de 1,6 milliard) aux provinces pour leur permettre de réduire *leur* déficit — ou pour l'affecter à quelque autre fin indéterminée.

179 On connaît déjà, du moins par déduction, mon point de vue au sujet de cette option. Il est peu probable à mon avis — du moins à long terme — que le Parlement soit disposé à prélever et à percevoir des impôts dans le seul but de verser aux provinces des subventions qui ne se rattacheraient à aucun dessein national.

CONCLUSION

180 Cette question du dessein national constitue le nœud de tout le problème du financement de l'enseignement postsecondaire par le gouvernement du Canada. Du moins il me semble. Il s'agit de savoir si la santé et la vitalité des universités et des collèges du Canada font l'objet d'une préoccupation et d'un intérêt à l'échelle du pays. Si oui, le gouvernement du Canada doit-il se charger, dans les limites de ses pouvoirs constitutionnels, de servir ainsi l'intérêt national?

181 Cela ne veut nullement dire que les provinces ne contribuent pas à cette dimension nationale de l'enseignement postsecondaire. Il est bien évident qu'elles le font, attendu qu'elles financent des programmes d'études qui profitent à tout le pays. Ce n'est pas cela qui me préoccupe, mais la question de savoir si le *Parlement du Canada*, qui représente l'ensemble du pays, devrait, par l'utilisation de son pouvoir de dépense, contribuer à la réalisation de l'objectif national qui sous-tend l'enseignement supérieur et la recherche.

182 Le Parlement a déjà, dans un certain sens, apporté une réponse à ces questions. Depuis 1951, en effet, il s'est toujours employé, d'une façon ou d'une autre, à appuyer le fonctionnement de base des universités et collèges canadiens. Cela s'est fait d'abord au moyen d'un système de subventions versées aux établissements postsecondaires eux-mêmes; puis par un régime de transferts fiscaux, les sommes étant remises aux provinces, mais destinées aux universités et aux collèges; enfin, par un mécanisme de transferts fiscaux consentis au titre de l'enseignement postsecondaire, sans toutefois être expressément réservés à cette fin. Tout au long, le gouvernement du Canada s'est soigneusement employé à éviter, dans les arrangements de financement qu'il a élaborés, d'incorporer des conditions ou des exigences qui auraient pour effet d'infléchir les systèmes et les politiques d'enseignement établis par les provinces. Ainsi, la compétence provinciale en matière d'éducation a-t-elle été respectée.

183 Le même contexte entoure la question de la recherche dans les universités canadiennes. La santé et la vitalité du volet recherche ont, de la même façon, été perçues au fil des ans comme faisant l'objet d'un intérêt et d'une préoccupation d'ampleur nationale. Cet intérêt a trouvé son écho non seulement dans l'appui que le gouvernement du Canada a accordé aux opérations de base des universités, mais aussi dans les conseils subventionnaires créés par le Parlement du Canada. Investis du mandat d'appuyer la recherche et l'érudition individuelles, et en toute indépendance par rapport au gouvernement qui les avait financés, ces conseils se sont tournés vers la communauté universitaire pour y puiser les « pairs » chargés de décider quels scientifiques et quels chercheurs seraient habilités à recevoir de l'aide. Ici encore, donc, a pu s'exprimer l'intérêt national pour la recherche universitaire, dans le respect de la compétence constitutionnelle des provinces en matière d'éducation.

184 Il est donc manifeste que le Parlement croit devoir contribuer à l'intérêt national que servent les universités et les collèges du Canada. La question est de savoir si les arrangements actuels sur le financement de l'enseignement postsecondaire vont véritablement dans le sens de cet intérêt national. Je soutiens que non — et pour deux raisons. La première repose sur le flou entourant les rapports entre les transferts fiscaux que le gouvernement du Canada verse au titre de l'enseignement postsecondaire et les appuis que ces établissements reçoivent effectivement. Il semble, en fait, par voie de conséquence, que les transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire aient perdu toute vocation nationale.

185 Quant au second motif, il repose sur le manque de précision qui existe dans la relation entre le financement des opérations de base des établissements postsecondaires et les appuis consentis expressément pour la recherche. Cette imprécision a fait obstacle à l'élaboration d'une politique fédérale systématique concernant l'importance relative qu'il faudrait accorder au financement des opérations de base des universités et des collèges d'une part, et, d'autre part, au soutien de la recherche qui fait l'objet d'une affectation particulière de crédits.

186 Les réformes proposées dans le présent rapport sont destinées à permettre aux gouvernements de chercher à résoudre ces deux problèmes, compte tenu du rôle que jouent actuellement le gouvernement fédéral et les provinces dans le financement de l'enseignement postsecondaire et de la recherche.

187 Dans mes propositions, je préconise que le dessein national qui constitue le fondement sur lequel le Parlement s'appuie pour consentir un soutien aux universités et collèges du Canada fasse l'objet de deux affirmations du gouvernement du Canada. La première ferait état de la ferme volonté qu'il a de continuer à accroître ses transferts fiscaux au titre de l'enseignement postsecondaire à un rythme équivalant au taux d'accroissement du PNB, compte tenu de la progression démographique. La seconde affirmation préciserait que, tout en respectant ce premier objectif pour l'ensemble du pays, il alignerait désormais la cadence d'augmentation de ses transferts sur celle que chacune des provinces choisira d'imprimer à ses propres subventions aux universités et aux collèges. Un tel arrangement constituerait un stimulant, quoique non coercitif, qui inciterait les provinces à hausser leurs contributions en fonction du PNB.

188 En ce qui concerne le financement de la recherche subventionnée, les réformes mises de l'avant visent à faire en sorte que le financement de l'enseignement supérieur et de la recherche soit plus conforme à l'intérêt national impératif que constitue l'intensification de l'effort de recherche et de développement. Il s'agirait, en fait, de mettre en œuvre deux mesures précises. La première viserait à réorienter une modeste proportion du financement de base actuellement versé pour l'enseignement postsecondaire en faveur d'un financement des coûts indirects de la recherche subventionnée dans les universités canadiennes. La deuxième verrait le gouvernement du Canada élaborer un plan à plus long terme, et à haute priorité, intéressant le financement des conseils subventionnaires et, par leur entremise, de la recherche. Une telle modification aurait pour résultat d'assurer aux conseils subventionnaires des accroissements annuels de leurs ressources qui seraient supérieurs au taux de croissance du PNB.

189 Par ailleurs, au delà du financement des opérations de base et de la recherche subventionnée, le rapport se penche sur l'importance qu'il faut accorder dans ce pays au développement de centres d'excellence de classe internationale. Il suggère, à cet égard, la création d'un comité d'élite, formé de représentants des secteurs public, privé et universitaire, et chargé d'étudier les meilleurs moyens de servir cet intérêt national.

190 Comme je l'ai déjà expliqué, toutes ces recommandations se fondent sur l'hypothèse que le Parlement doit veiller à ce que ses contributions à l'enseignement postsecondaire et à la recherche servent, en fait, l'intérêt national qui s'y rattache. Toutefois, si tel n'était pas le cas — si, singulièrement, les accroissements des transferts fiscaux fédéraux n'allaient *pas*, encore une fois, être affectés exclusivement au secteur de l'enseignement postsecondaire, il deviendrait nécessaire de recourir à un autre moyen de servir cet intérêt national. Le gouvernement du Canada pourrait alors cesser les versements en espèces qu'il fait aux provinces — en l'état actuel des choses, il n'existe pour elles aucune obligation de consacrer ces sommes aux universités et aux collèges — et utiliser ces fonds pour financer un système de subventions universelles aux étudiants

de niveau postsecondaire. Il pourrait aussi utiliser ces ressources financières pour accroître substantiellement le financement de la recherche dans les universités. Ces dernières solutions poseraient toutes deux de graves difficultés d'ajustement — particulièrement celle concernant les subventions de recherche. Du moins auraient-elles l'avantage de garantir que les espèces versées par le gouvernement fédéral au titre de l'enseignement postsecondaire atteindraient bel et bien les établissements universitaires et collégiaux (je songe ici, en particulier, aux subventions aux étudiants). Elles auraient en tout cas le mérite de réaliser le vœu du Parlement, en favorisant la santé et la vitalité du système canadien d'enseignement postsecondaire.

191 Tout ce raisonnement repose, bien entendu, sur la double prémisse qu'il *existe* un intérêt national pour la santé et la vitalité des universités et des collèges du Canada et qu'il revient au gouvernement du Canada de le représenter. Si cette double prémisse est rejetée, en tout ou en partie, la seule conclusion logique serait que le gouvernement fédéral se retire, sans équivoque, du dossier du financement des universités et des collèges du Canada. Cela voudrait dire, comme le présent rapport l'a évoqué, que les versements en espèces au titre de l'enseignement postsecondaire pourraient alors être utilisées à d'autres fins fédérales, notamment à la réduction du déficit *ou*, si c'est ce que veut le gouvernement du Canada, à des subventions absolument inconditionnelles en faveur des provinces, qui ne seraient liées à aucun objectif national précis.

192 Voilà donc les options qui s'offrent au gouvernement du Canada au moment où il s'apprête à consulter les provinces sur l'avenir du financement de l'enseignement postsecondaire. En conclusion, j'exprime l'espoir que le secrétaire d'État trouvera dans ce rapport, dans l'analyse et les recommandations qu'il contient, un certain nombre de lumières susceptibles de l'aider à conseiller ses collègues sur cette importante question.

NOTES

[1] Le produit national brut, calculé en fonction de l'année financière, est tiré de Cansim (D40012). Les estimations pour les années civiles 1984 et 1985 sont celles du ministère des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada: un programme de renouveau économique*, présenté par l'honorable Michael H. Wilson, le 8 novembre 1984, tableau A.1; elles ont été rajustées pour correspondre à l'année financière. Par « opérations de base », on entend les dépenses de fonctionnement des universités et des collèges, à l'exclusion de la recherche subventionnée et contractuelle. Quand on parle d'appui gouvernemental aux opérations de base, il s'agit des subventions fédérales, provinciales et municipales de fonctionnement versées aux universités et aux collèges, à l'exclusion de la recherche subventionnée et contractuelle. Les données relatives aux subventions de fonctionnement et aux dépenses fédérales, provinciales et municipales en matière de recherche subventionnée proviennent de *Une décennie des finances de l'éducation, 1970-1971 à 1979-1980*, cat. 81-560, de Statistique Canada, et de *Statistiques financières de l'éducation*, cat. 81-208, pour les années financières 1977-1978 à 1981-1982 inclusivement. Les données relatives à la recherche subventionnée et contractuelle ont été puisées, pour l'année 1982-1983, dans *Bulletin des statistiques de l'éducation*, cat. 81-002, Vol. 6, nº 4, juin 1984, et dans *Finance des universités; Analyses des tendances, 1973-1974 à 1982-1983* (publication hors catalogue). Les données estimatives relatives aux subventions de fonctionnement pour les années financières 1982-1983, 1983-1984 et 1984-1985, proviennent du Secrétariat d'État et s'appuient sur les chiffres publiés dans *Statistiques financières de l'éducation*, cat. 81-208, de Statistique Canada, pour l'année 1981-1982, et dans *Bulletin des statistiques de l'éducation*, cat. 81-002, Vol. 6, nº 8, janvier 1985, pour les années 1982-1983, 1983-1984 et 1984-1985. Les données estimatives relatives à la recherche subventionnée, pour les années financières 1983-1984 et 1984-1985, proviennent du Secrétariat d'État et s'appuient sur les chiffres publiés dans *Bulletin des statistiques de l'éducation*, cat. 81-002, Vol. 6, nº 4, juin 1984, de Statistique Canada, pour l'année 1982-1983, dans *Statistiques financières des universités et collèges, 1982-1983* (colligées par Statistique Canada pour le compte de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire), dans *Finance des universités; Analyses des tendances, 1973-1974 à 1982-1983* (publication hors catalogue), dans *Dépenses de l'administration fédérale au titre des activités des sciences naturelles, 1963-1964 à 1984-1985* (publication hors catalogue), dans *Dépenses de l'administration fédérale au titre des activités des sciences sociales et humanités, 1970-1971 à 1984-1985* (publication hors catalogue) et dans *Activités scientifiques fédérales, 1984-1985*, cat. 88-204F.

[2] Inscriptions des équivalents d'étudiants à plein temps dans les universités et inscriptions des étudiants à plein temps dans les collèges. Dans le cas des universités, les équivalents d'étudiants à plein temps comprennent les étudiants à temps partiel (3,5 étudiants à temps partiel donnent un équivalent d'étudiant à plein temps). Les données relatives aux inscriptions proviennent de Statistique Canada, *L'éducation au Canada*, cat. 81-229, pour les années 1977-1978 à 1982-1983 inclusivement, et *Statistique de l'enseignement — Estimations*, cat. 81-220, pour les années 1983-1984 et 1984-1985.

[3] Les données relatives à l'appui gouvernemental aux opérations de base, défini dans la première note et actualisé selon l'indice des prix à la consommation de l'année financière, tiré de Cansim (D484000), pour les années 1977-1978 à 1983-1984, et des estimations du ministère des Finances pour les années civiles 1984 et 1985, recalculées en fonction de l'année financière 1984-1985. Dans le rapport, les dollars courants ont été actualisés au moyen de l'indice des prix à la consommation.

[4] Les données relatives aux dépenses de fonctionnement des institutions (à l'exception de celles ayant trait à la recherche subventionnée et contractuelle) proviennent des mêmes sources que celles qui se rapportent à l'appui gouvernemental aux opérations de base (voir la première note). Quand il est question d'inscriptions, il s'agit des équivalents d'étudiants à plein temps pour le secteur universitaire et des étudiants à plein temps pour le secteur des collèges communautaires. Les données relatives aux inscriptions se trouvent à la note 2. Les dollars constants sont actualisés au moyen de l'indice des prix à la consommation (voir note 3). Les dépenses réelles par étudiant ont été calculées séparément pour les universités et pour les collèges communautaires.

[5] Les calculs ont été faits ici à partir des données de Statistique Canada, *Frais de scolarité et de subsistance dans les universités canadiennes*, cat. 81-219, 1981-1982 à 1984-1985. Ils se fondent sur les frais de scolarité exigés pour tous les programmes d'études, 1981-1982 et 1984-1985. Quelques petites exceptions ont été relevées pour la médecine et les études de deuxième cycle à Terre-Neuve et pour la musique à l'Île-du-Prince-Édouard. On s'est servi de l'indice des prix à la consommation (voir note 3).

[6] Les opérations de base (ou le coût de l'instruction) et l'appui gouvernemental aux opérations de base sont définis dans la première note. Le financement des opérations de base des universités et des collèges fait l'objet des paragraphes 36-46.

[7] Les données relatives aux subventions provinciales de fonctionnement (y compris la recherche subventionnée par les provinces) proviennent des sources indiquées dans la première note. Pour les données relatives au PNB, voir la première note.

[8] Aux termes de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*, le montant par tête des transferts augmente selon la moyenne mobile (étalée sur trois ans) du taux de croissance du PNB par tête. Ce montant par tête est alors multiplié par le nombre d'habitants des provinces, ce qui nous donne les sommes que reçoivent les provinces. Le total des transferts fiscaux varie donc, d'année en année, en fonction des modifications apportées au facteur de progression du PNB assorti de l'indice démographique. Les données relatives aux transferts fiscaux versés par le gouvernement fédéral aux provinces proviennent de la Division des relations fédérales-provinciales du ministère des Finances. Les données relatives aux années 1977-1978 à 1981-1982 inclusivement proviennent du *Financement des programmes établis: Transferts pour la santé et l'enseignement postsecondaire*. Voici leur date de publication pour chaque année:

1977-1978: 29 septembre 1980; 1978-1979: 22 juillet 1981; 1979-1980: 26 juillet 1982; 1980-1981: 4 août 1983; 1981-1982: 1er août 1984.

Les données relatives à 1982-1983 proviennent du *Financement des programmes établis: Premier rajustement provisoire*, 29 février 1984, et celles pour 1983-1984, du *Financement des programmes établis: Deuxième rajustement au calcul des avances*, 6 janvier 1984. Les données pour 1984-1985 sont datées du 1er novembre 1984. Pour le PNB, voir la première note.

[9] Article 24(3) de la *Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les contributions fédérales en matière d'enseignement postsecondaire et de santé*.

[10] Source: Statistique Canada, *L'éducation au Canada*, cat. 81-229, pour les années 1977-1978 à 1982-1983 inclusivement, et *Statistique de l'enseignement — Estimations*, cat. 81-220, pour les années 1983-1984 et 1984-1985.

[11] Statistique Canada, *Statistique de l'enseignement — Estimations*, cat. 81-220.

[12] Statistique Canada, *Statistique de l'enseignement — Estimations*, cat. 81-220, pour l'année 1984-1985.

[13] Le nombre des professeurs et des étudiants est égal à la somme des professeurs à plein temps des universités et des collèges communautaires (cégeps), des étudiants universitaires à plein temps, des étudiants universitaires à temps partiel et des étudiants collégiaux à plein temps. Si cette estimation est faible, c'est qu'elle ne comprend pas les adultes qui suivent des cours à l'université et qui se sont inscrits à l'Éducation permanente ou en tant qu'étudiants à temps partiel dans les collèges communautaires. En 1983, on a dénombré 872 000 Canadiens adultes qui suivaient des cours dans les universités et les collèges mais qui ne s'étaient pas inscrits comme étudiants à plein temps (M.S. Devereaux, *Une personne sur cinq*, Secrétariat d'État, cat. S2-139/1984F).

[14] Statistique Canada, *La population active*, cat. 71-001, novembre 1984.

[15] *Rapport CROP*, 1982; *Rapport trimestriel Decima*, automne 1984; *Rapport Goldfarb*, 1984. Les trois rapports contiennent des données provenant d'un échantillonnage d'adultes représentant la population du Canada.

[16] Le total des dépenses des universités et des collèges comprend les dépenses de fonctionnement (y compris la recherche subventionnée) et les dépenses d'immobilisation. Les estimations pour 1984-1985 proviennent du Secrétariat d'État et s'appuient sur les données de Statistique Canada, *Statistiques financières de l'éducation*, cat. 81-208, et *Bulletin des statistiques de l'éducation*, cat. 81-002, Vol. 6, nº 4 et nº 8. La première note fait état de la base de calcul utilisée pour les estimations relatives aux opérations de base et à la recherche subventionnée.

[17] Les sources des données relatives aux opérations de base et à la recherche subventionnée pour 1984-1985 sont indiquées dans la première note. Les données relatives aux transferts fiscaux le sont dans la note 8.

[18] Pour le coût de l'instruction ou les « opérations de base » et l'appui gouvernemental aux opérations de base, voir la première note. Les frais de scolarité et autres revenus des établissements d'enseignement postsecondaire proviennent de Statistique Canada, *Une décennie des finances de l'éducation, 1970-1979*, cat. 81-560, et *Statistiques financières de l'éducation*, cat. 81-208, pour les années financières 1977-1978 à 1981-1982 inclusivement, et *Bulletin des statistiques de l'éducation*, cat. 81-002, Vol. 6, nº 8, janvier 1985, pour les années financières 1982-1983 à 1984-1985 inclusivement. Les estimations relatives aux autres revenus des établissements d'enseignement postsecondaire pour les années 1982-1983, 1983-1984 et 1984-1985 proviennent des *Statistiques financières de l'éducation* et du *Bulletin des statistiques de l'éducation*, cités ci-dessus.

[19] Pour la valeur des transferts en impôts et en espèces dans le cadre du financement des programmes établis, pour 1984-1985, voir la note 9. Les « revenus purement provinciaux » équi-

valent à l'appui provincial aux « opérations de base » (comme dans la première note) moins la somme des transferts en espèces et en impôts dans le cadre du FPÉ.

[20] Pour les transferts faits au titre de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du FPÉ, voir la note 8. Les subventions de fonctionnement versées par les gouvernements provinciaux aux universités et aux collèges ont été rajustées de façon à attribuer les transferts interprovinciaux à la province qui effectuait le transfert. Les données relatives aux subventions provinciales de fonctionnement proviennent de Statistique Canada, *Une décennie des finances de l'éducation, 1970-1979*, cat. 81-560, et *Statistiques financières de l'éducation*, cat. 81-208, pour les années financières 1977-1978 à 1981-1982 inclusivement. Les estimations relatives aux subventions provinciales de fonctionnement pour les années 1982-1983, 1983-1984 et 1984-1985 proviennent du Secrétariat d'État et s'appuient sur les données de Statistique Canada, *Bulletin des statistiques de l'éducation*, cat. 81-002, Vol. 6, nº 8, janvier 1985. Les données relatives aux transferts interprovinciaux proviennent de la Division de l'éducation, de la culture et du tourisme de Statistique Canada pour les années financières 1977-1978 à 1983-1984, et de la Commission de l'enseignement supérieur des provinces Maritimes pour l'année 1984-1985.

[21] Pour les estimations du Secrétariat d'État sur la recherche subventionnée dans les universités, de toute source, pour 1984-1985, voir la première note. La quantification de la recherche subventionnée, comme en 1982-1983, provient de *Statistiques financières des universités et collèges, 1982-1983*, (colligées par Statistique Canada pour le compte de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire).

[22] Les estimations de 1984-1985 relatives aux dépenses fédérales en matière de recherche proviennent de Statistique Canada, *Dépenses de l'administration fédérale au titre des activités des sciences naturelles, 1963-1964 à 1984-1985* (publication hors catalogue), *Dépenses de l'administration fédérale au titre des activités des sciences sociales et des humanités, 1970-1971 à 1984-1985* (publication hors catalogue) et *Activités scientifiques fédérales, 1984-1985*, cat. 88-204F.

[23] Mêmes sources qu'à la note 22.

[24] Pour ce qui est de la recherche subventionnée et contractuelle appuyée par le gouvernement fédéral et par les provinces, les données proviennent de Statistique Canada, *Statistiques financières de l'éducation*, cat. 81-208, pour les années financières 1977-1978 à 1981-1982 inclusivement et *Statistiques financières des universités et collèges, 1982-1983* (colligées par Statistique Canada pour le compte de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire); les rajustements nécessaires ont été faits par le Secrétariat d'État dans le cas des établissements qui n'en sont pas membres. Pour ce qui est du PNB, voir la première note.

[25] Le rapport définitif de la commission d'enquête sur l'avenir des universités de l'Ontario a paru au moment où nous mettions la dernière main au présent rapport.

[26] Les données sur les paiements que les conseils subventionnaires font aux universités proviennent de Statistique Canada, comme il est indiqué à la note 22. Pour ce qui est du PNB, voir la première note.

[27] Pour les transferts faits par le gouvernement fédéral aux provinces au titre de l'enseignement postsecondaire dans le cadre du FPÉ (comme dans la note 8), ainsi que l'appui du gouvernement fédéral aux opérations de base, voir la première note; pour les dépenses fédé-

rales en matière de recherche subventionnée, voir la note 22; pour 1977–1978 à 1984–1985. Au cours de deux de ces années-là, 1979–1980 et 1984–1985, le taux d'augmentation des appuis accordés aux opérations de base était supérieur à celui des appuis accordés à la recherche; pour les cinq autres années, ce fut l'inverse et, en général, de beaucoup.

[28] Les données relatives aux paiements de péréquation pour 1984–1985 proviennent du ministère des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada: un programme de renouveau économique*, présenté par l'honorable Michael H. Wilson, le 8 novembre 1984, tableau A.3.

[29] Les données relatives au rapport entre les subventions provinciales de fonctionnement des universités et des collèges de chaque province pour la période 1977–1978 à 1984–1985 (comme dans la première note) et les dépenses provinciales faites au titre de l'enseignement postsecondaire (dépenses de fonctionnement, dépenses d'immobilisation, aide aux étudiants) proviennent des mêmes sources que celles relatives aux dépenses de fonctionnement. La moyenne canadienne est de 87%.

[30] Le rapport sur l'étude des coûts de la recherche universitaire, publié en août 1982 par l'Association canadienne du personnel administratif universitaire, estimait que, en moyenne, 50% de la subvention représentait le coût indirect de l'activité universitaire, et 79%, si l'on y ajoutait les frais d'immobilisation. A supposer que les subventions soient de 414 millions (voir le paragraphe 52), il faudrait environ 210 millions pour les frais généraux en 1984–1985, et environ 250 millions en 1986–1987.

[31] Si le taux d'augmentation des subventions fédérales est de 1,5 fois celui du PNB, soit environ 9%.

[32] Statistique Canada, *L'éducation au Canada*, cat. 81-229, pour les années 1977–1978 à 1982–1983 inclusivement.

[33] Les projections relatives aux inscriptions ont été faites par la Division de l'éducation, de la culture et du tourisme de Statistique Canada, selon les coordonnées que lui avait fournies le Secrétariat d'État. Les projections démographiques (F4LC, Division de la démographie, Section des projections démographiques, Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires, 1981–2006, cat. 91-520, à venir: 1984) prévoient une diminution du taux de fertilité, de 1,66 enfant par femme en 1983 à 1,40 en 1996. Elles prévoient aussi une faible migration internationale nette de 40 000 en 1983–1984, qui passera à 50 000 en 1985–1986 puis augmentera régulièrement par la suite. Le principal élément de variation de l'extrapolation des inscriptions pour le Canada provient de ce qu'on s'est servi d'hypothèses diverses pour établir le taux d'inscription chez les hommes, chez les femmes, chez les étudiants de premier cycle, chez les diplômés, chez les étudiants à plein temps et à temps partiel. En général, dans l'hypothèse que le taux de participation augmentera sensiblement, comme on l'a constaté au début des années 80, les inscriptions augmenteront; dans l'hypothèse d'une baisse de la participation comme chez les hommes vers la fin des annnées 70 et chez les femmes en 1980–1981, les inscriptions diminueront.

[34] Calculs fondés sur les données relatives au financement des programmes établis pour 1934–1985 (voir la note 8).

[35] Les équivalents d'étudiants universitaires à plein temps plus les étudiants collégiaux à plein temps (voir la note 2).

[36] La valeur des transferts en espèces, compte tenu des points d'abattement du Québec calculés d'après les droits provinciaux au titre de l'enseignement postsecondaire pour 1984–1985 divisés par le nombre d'habitants (même source que pour les données relatives au financement des programmes établis; voir la note 8). Le nombre d'étudiants est la somme des équivalents d'étudiants universitaires à plein temps plus les étudiants collégiaux à plein temps (voir la note 2).

[37] Pour les frais de scolarité, voir la note 5.

[38] Rapport procentuel entre le total des frais de scolarité et des subventions provinciales et les opérations de base (voir note 18), en 1984–1985, en comparaison du retrait du paiement de 65 $ par tête, remplacé par une subvention de 2 000 $ aux étudiants.

[39] Le paiement fédéral en espèces au titre des opérations de base, compte tenu de l'abattement dans le cas du Québec, calculé selon les données relatives au financement des programmes établis pour 1984–1985 (voir note 8).

[40] Voir le paragraphe 52.

[41] 1 600 $ égale 1,4 milliard divisé par le nombre d'équivalents d'étudiants universitaires à plein temps plus le nombre d'étudiants collégiaux à plein temps (voir la note 2).

[42] On suppose ici que les nouveaux crédits qui seraient affectés par le gouvernement fédéral à la recherche (en provenance du Conseil de recherches en sciences humaines, du Conseil de recherches en génie et en sciences naturelles et du Conseil de recherches médicales) seraient répartis de la même façon qu'en 1982–1983, selon les *Statistiques financières des universités et collèges, 1982–1983* (colligées par Statistique Canada pour le compte de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire).

[43] A noter que, pour calculer les « gagnants » et les « perdants », on s'est inspiré de la publication *Statistiques financières des universités et collèges, 1982–1983* (colligées par Statistique Canada pour le compte de l'Association canadienne du personnel administratif universitaire). Cette publication ne tient compte que des institutions membres de l'Association des universités et collèges du Canada; bien que la très grande majorité des universités canadiennes en soient membres, il y en a néamnoins quelques-unes, des petites en général, qui n'en font pas partie.